



# CUARTO INFORME ESTADO DE LA REGIÓN

## Democratización en el acceso al poder en Centroamérica Informe final

Investigador:  
*Álvaro Artiga González*

**Diciembre, 2010**

**Nota:** El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias (investigaciones) pueden diferir de lo publicado en el Cuarto Informe Estado de la Región en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

## Tabla de contenido

Resumen .....	3
Introducción .....	4
1. Marco conceptual y analítico .....	6
2. Los sistemas de partidos .....	10
2.1 Evolución .....	10
2.1.1 Estructuración de la oferta partidista .....	11
2.1.2 Formato del sistema de partidos .....	12
2.1.3 Polarización de los sistemas de partidos.....	12
2.2 Contribución a la estabilidad política .....	14
2.3 Democratización interna y participación .....	17
3. Gestión de las elecciones .....	22
3.2 Participación y abstención .....	27
3.3 Los efectos desproporcionales de los sistemas electorales .....	31
3.4 Financiamiento.....	34
3.5 Nueva legislación electoral y sus implicaciones.....	36
3.6 Capacidades organizacionales a nivel nacional.....	38
4. Inclusión ciudadana: ejercicio de libertades y derechos particularmente para los grupos excluidos (p.ej. migrantes, indígenas, mujeres y niños).....	39
4.1 Libertades civiles y derechos políticos. ....	39
4.2 Acción afirmativa .....	41
4.3 Presencia de las mujeres en los congresos .....	43
5. Conclusiones .....	44
Referencias bibliográficas .....	44
Anexos.....	47
Notas.....	63

## **Resumen**

La información recogida sobre los sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá sirve para establecer si el sistema de partidos políticos contribuye con la estabilidad política, promueve la participación de los ciudadanos en las elecciones, tanto como electores como también en candidaturas. En cuanto a la evolución de los sistemas de partidos se tomaron en cuenta tres variables: estructuración / fluidez de la oferta partidista, formato y polarización del sistema.

La democratización interna de los partidos políticos es un tema presente en el debate centroamericano. En algunos países hay legislación que favorece el proceso mientras que en otros hay más bien reticencias a avanzar en esa dirección. En parte, dos factores son los responsables. Por un lado, el valor de la disciplina partidista y, por otro lado, el carácter de maquinarias electorales que tienen, en su mayoría, los partidos centroamericanos. Ambos factores se refuerzan puesto que las dirigencias partidista consideran a la disciplina como algo necesario para la eficacia política, incluida la electoral.

En cuanto a la participación en elecciones, los datos analizados muestran que la misma no solo depende de la gestión que lleve a cabo la autoridad electoral e incluso ésta podría no ser el principal factor interviniente.

Descriptores: elecciones presidenciales, elecciones parlamentarias, participación ciudadana, reforma electoral, democratización, partidos políticos, acceso al poder.

## **Introducción**

El análisis sobre la evolución de la democracia en la región parte de la distinción entre acceso y ejercicio del poder. La valoración de estos ejes permite establecer cuán democráticas son las reglas y desempeño institucional en Centroamérica. Esta ponencia se centra en el análisis y descripción del primero de los ejes mencionados con los siguientes objetivos:

### Objetivo general:

- Describir la evolución de la democratización en el acceso al poder político en Centroamérica durante la primera década del siglo XXI.

### Objetivos específicos:

- Establecer si el sistema de partidos políticos contribuye a la estabilidad política, promueve la participación de los ciudadanos en las elecciones, tanto como electores como también mediante candidaturas.
- Determinar si la gestión de las elecciones garantiza un acceso al poder de manera competitiva, libre y en la mayor igualdad de condiciones para todos los ciudadanos, tanto a los electores como a los candidatos a puestos de representación política.
- Identificar exclusiones extremas que imposibiliten el ejercicio de la ciudadanía a grupos específicos de población.

La elaboración de este informe depende exclusivamente de la información disponible en documentos impresos o en archivos digitales. Las fuentes principales fueron: documentos oficiales, estudios o investigaciones publicadas y reportajes o entrevistas publicadas en Internet. En la medida en que esta ponencia retoma la ponencia de Artiga González (2007) se busca también identificar grados de avance, retroceso o estancamiento en las mayores oportunidades de acceso al poder.

La dependencia, si no total, casi exclusiva de información secundaria volvió relevantes, para la elaboración de este informe, su existencia, acceso, calidad y comparabilidad. I. Las autoridades electorales centroamericanas, pese a estar vinculadas por instancias regionales (Protocolo de Tikal, UNIORE) y de contar con el apoyo de instancias como el IIDH-CAPEL no producen ni publican información electoral de la misma forma sobre los mismos asuntos (la diversidad es clara en sus sitios de internet), ni tampoco lo hacen con la misma prontitud, calidad y comparabilidad. Por ejemplo, la presentación de los resultados electorales es heterogénea en la materia y en el nivel de agregación. En todos los países analizados en este informe se llevan a cabo elecciones presidenciales, de diputados y de autoridades municipales; pero no hay estándares regionales para su divulgación. Ello ocasionó, por ejemplo, que a la fecha de redacción de la edición final de este informe no se contara todavía con los resultados de las elecciones de diputados (votos por partido y por circunscripción) de las elecciones generales de 2009 celebradas en Honduras. En cambio los resultados para ese mismo año en elecciones realizadas en El Salvador y Panamá, sí estaban disponibles.

Por otra parte, las autoridades electorales de todos los países de la región cuentan con sitios web que ofrecen información electoral. Sin embargo, tales sitios son muy disímiles. Mientras algunos incluyen series temporales (Costa Rica y Honduras), otros tienen solo los últimos resultados electorales (El Salvador y Guatemala). En el caso de Nicaragua, no están disponibles los resultados de la última elección nacional (2006).

Otro tipo de información, como el financiamiento que reciben los partidos, es prácticamente imposible de comparar, ya sea porque no está disponible para todos los casos, o bien porque la existente difiere entre los casos. Esto también ocurre con la información sobre las capacidades organizativas de las autoridades electorales. Como se podrá ver en el informe, solamente ha sido posible presentar de manera comparada los datos del total de juntas receptoras de votos y de los centros de votación. Información sobre presupuestos (ordinarios y extraordinarios) y recursos humanos no suelen ofrecerse en línea. Si tal información es solicitada vía correo, es poco probable obtener una respuesta afirmativa.

Para la interpretación de la información recopilada se elaboró un pequeño marco conceptual que se expone en el primer apartado de este informe. Posteriormente, los contenidos del informe se distribuyen en correspondencia con cada uno de los objetivos específicos detallados anteriormente. Así, el segundo apartado se refiere a los sistemas de partidos; el tercero describe la gestión electoral; el cuarto apartado trata sobre la inclusión ciudadana. Se cierra el informe con las conclusiones respectivas, además de las referencias bibliográficas y anexos.

## 1. Marco conceptual y analítico

Ya que esta ponencia es una actualización de la preparada para el III Informe Estado de la Región (Artiga González, 2007), el marco conceptual y analítico sigue siendo el mismo. Por tanto, aquí simplemente se recogen planteamientos que permiten interpretar la información recopilada con posterioridad e.

El primer planteamiento tiene que ver con las situaciones de crisis política que vivieron Guatemala, Honduras y Nicaragua entre 2008 y 2010. Lo contrario de situaciones de crisis es la estabilidad. Morlino (1994:533) define ésta como “la previsible capacidad del sistema de durar en el tiempo” sin que ello signifique conservación del *status quo*. Morlino habla de la estabilidad en referencia al sistema político. Sin embargo, la estabilidad puede aludir también al régimen político e, incluso, al gobierno<sup>1</sup>. Esta distinción es importante porque si la crisis es lo contrario a la estabilidad, la crisis del sistema puede registrarse a nivel de régimen o de gobierno. Aplicada esta distinción a los casos mencionados en el párrafo anterior resulta que mientras la crisis hondureña comienza a nivel de gobierno y se extiende, con el golpe de Estado, a nivel de régimen, la crisis guatemalteca se quedó a nivel de gobierno, con el intento (fallido) de destituir al presidente mediante un juicio. En el caso nicaragüense, la crisis habría surgido en el ámbito del régimen, mediante el cuestionamiento a la gestión de las elecciones municipales de 2008 por parte de la oposición al gobierno del FSLN.

Aunque una crisis a nivel de gobierno podría transformarse en una crisis a nivel de régimen, el apareamiento de una crisis a nivel de régimen no supone que antes haya ocurrido la crisis en el nivel de gobierno. El caso nicaragüense ilustra cómo una crisis a nivel de régimen no implica la ocurrencia previa de una crisis a nivel de gobierno.

Ahora bien, la estabilidad puede necesitar la realización de modificaciones, adaptaciones, según los cambios que ocurren en el entorno. La estabilidad tampoco es sinónimo de persistencia pues ésta puede darse de forma inestable, con problemas de funcionamiento para el sistema e incluso estando sometido a una crisis. Bien podría decirse que los intentos de interrumpir el mandato del presidente de Guatemala, o las protestas sociales y políticas contra el gobierno nicaragüense -por el supuesto fraude en las elecciones municipales de 2008-, fueron situaciones críticas para estos países pese a las cuales, gobierno, régimen y sistema político persistieron. No ocurrió así en el caso de Honduras, donde hubo una clara ruptura del régimen político mediante un golpe de estado al gobierno del presidente Zelaya. Los otros países incluidos en este informe (El Salvador, Costa Rica y Panamá), en cambio, gozaron de estabilidad política durante el mismo periodo.

Al centrarse esta ponencia en el acceso al poder, bajo las reglas de un régimen democrático, se intenta ver si los sistemas de partido, la gestión electoral y la existencia de importantes exclusiones de grupos poblacionales del ejercicio de sus derechos civiles y políticos, tienen alguna relación con la estabilidad, o no, de los regímenes políticos en Centroamérica.

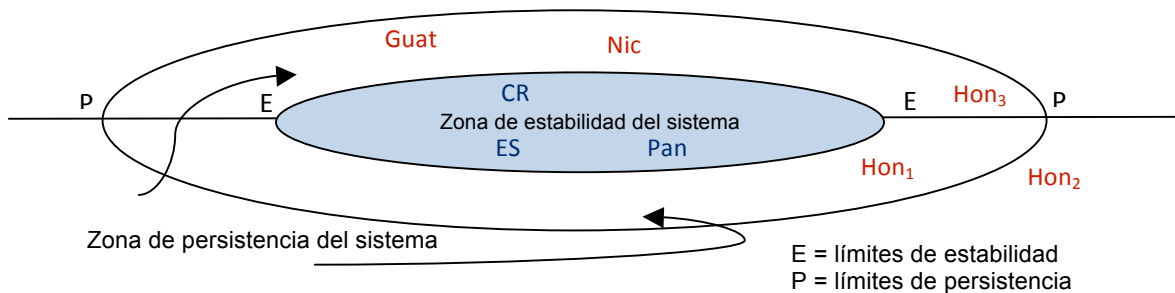
El funcionamiento del sistema político puede abordarse tanto desde una perspectiva procedimental (para ver si todos los actores políticos se atienen a las reglas establecidas para obtener cuotas de poder o utilizar las que ya se tienen), como desde un enfoque sustantivo o de productos (para ver si el sistema es capaz de producir decisiones vinculantes que logren ser implementadas). En esta ponencia se adopta la primera perspectiva, bajo la premisa de que la estabilidad del régimen político depende, en última instancia, de su aceptación por parte de las élites políticas<sup>2</sup>. Por tanto, serán los intentos de determinadas élites para modificar dichas reglas, o los intentos de pasar por encima de ellas, los que generen situaciones de riesgo, cuyo resultado dependerá de cómo sea gestionado el mismo. Al considerar el ámbito electoral, se asume que el intento de modificar las reglas (sin el consentimiento de los “jugadores con veto”), o de burlarlas, puede poner en riesgo el sistema hasta el punto de llevarlo a una situación de crisis.

Un sistema político es estable cuando funciona dentro de márgenes que definen su propia normalidad o su característica manera de producir decisiones vinculantes y ponerlas en práctica<sup>3</sup>. Los procedimientos son respetados por todos los actores políticos y de esa forma se toman decisiones que logran ser puestas en marcha. Esto no quiere decir que no haya competencia para influir en las decisiones políticas, o que su implementación ocurra sin problemas, pero sí implica que aún en contextos de reñida competencia es posible tomar y poner en práctica decisiones sin poner en peligro el funcionamiento normal del sistema.

Cuando los márgenes de acción que definen la normalidad son superados se produce una situación de crisis que no necesariamente desemboca en una ruptura o quiebra del régimen ni en una caída del gobierno. El funcionamiento del sistema más allá de sus márgenes normales correspondería a una situación de persistencia inestable del régimen o del gobierno, según sea el caso, más que de estabilidad. El resultado podría ser una recuperación de los niveles de funcionamiento normal o la ruptura o quiebra del régimen o de una caída del gobierno<sup>4</sup>.

Al ubicar a los países de la región en las dos zonas que muestra la figura 1, Costa Rica, El Salvador y Panamá estarían en la “zona de estabilidad del sistema” mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua se situarían en la “zona de persistencia del sistema”, con la salvedad de que en el caso hondureño se traspasaron los límites de la persistencia en el momento del golpe de estado.

**Figura 1**  
**Márgenes de estabilidad y persistencia del sistema político**



Establecer cuáles son los márgenes de funcionamiento estable del sistema es algo que solo puede determinarse empíricamente y dependerá de las características propias del sistema y del entorno en el que se halla inmerso. Ahora bien, todo lo dicho sobre la estabilidad del sistema ha hecho caso omiso de la cualidad del mismo. Es decir, no se ha considerado si se trata de un sistema político democrático, autoritario o totalitario. Tampoco se ha tomado en cuenta el carácter del régimen político (si democrático, autoritario, totalitario o híbrido) y, mucho menos, la clase de gobierno. De todos ellos se puede predicar la estabilidad y persistencia. Sin embargo, para este informe lo que interesa es la estabilidad de los sistemas, regímenes políticos y gobiernos democráticos. Esto quiere decir que el enfoque recae sobre el funcionamiento normal de los procedimientos y estructuras que permiten a las democracias producir decisiones y ponerlas en práctica.

Al insinuar que la estabilidad de los sistemas políticos, regímenes y gobiernos, depende, en última instancia, del comportamiento de los principales actores políticos (jugadores con veto) se adopta aquí un planteamiento más general, que pone el énfasis en las variables políticas. Al adoptar este planteamiento, Payne *et al* (2006) las variables que habría que considerar son:

- a) Los sistemas de elección presidencial.
- b) Los sistemas de elección legislativa.
- c) Los sistemas de partidos.
- d) La democracia interna y el financiamiento de los partidos políticos.
- e) El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo.
- f) Las instituciones democráticas de rendición de cuentas.
- g) Las instituciones de democracia directa.
- h) Las principales tendencias de reforma democrática.

Siguiendo una línea de investigación parecida Prats (2003) postuló que entre las variables que impiden o fomentan la formulación e implementación de políticas (una de las dos dimensiones propuestas para el análisis de la estabilidad de los sistemas políticos) se encuentran:

- a) El sistema electoral (transformación de votos en escaños, calendario electoral, presentación de candidaturas, forma de financiación).
- b) El sistema de partidos (fragmentación, volatilidad, organización interna-disciplina).



- c) Relación entre poderes (predominio y capacidades reactivas/proactivas).
- d) Ideología (polarización).
- e) Condiciones socioeconómicas (desigualdad).

Camou (1997) consideró también otra serie de variables a tomar en cuenta para prevenir situaciones de inestabilidad política. Entre ellas:

- a) Manejo ineficaz de los asuntos económicos.
- b) Incapacidad o desatención para responder a elementales necesidades sociales.
- c) Tensiones institucionales en el interior de los poderes de la democracia.
- d) Irrupción de la violencia.
- e) Erosión de la legitimidad democrática, debida a episodios reiterados y manifiestos de corrupción política y enriquecimiento ilícito de funcionarios gubernamentales.

El análisis de las condiciones objetivas que favorecen la gobernabilidad lleva a Alcántara (1995) al señalamiento de una serie de variables que pueden resultar claves para la estabilidad de las democracias. Alcántara sostiene que existen “ciertos escenarios globales” proclives a generar problemas de gobernabilidad, sin que esto signifique la necesidad de tal resultado. Estos escenarios están vinculados a los procesos de descentralización, el sistema electoral, los partidos políticos y la forma de gobierno. La existencia de subculturas que implicaran la existencia de profundas divisiones entre la élite política podría poner en peligro la gobernabilidad también, a menos que se recurra a la ingeniería política —en forma de garantías constitucionales, espacios de representación proporcionales y respeto a las minorías—, a políticas públicas integradoras y al logro y mantenimiento de un clima económico nacional favorable.

Uno de los procedimientos básicos para tomar decisiones en las democracias es la selección de gobernantes mediante procesos electorales. Es bien conocida la frase: “sin elecciones no hay democracia” aunque la existencia de la misma no depende únicamente de la realización de elecciones. Los actores relevantes en las elecciones, de cara a la estabilidad, son los partidos políticos (y sus candidatos), por un lado, y las autoridades electorales, por otro lado. Las interacciones de los primeros dan lugar a los sistemas de partidos mientras que los segundos gestionan los sistemas electorales. Por esa razón, dos apartados de este informe están orientados al examen de este par de “variables” para ver si, como lo predice la teoría, son explicativas de la estabilidad del sistema. El contraste entre países estables y países con facetas de persistencia y de crisis, en la región, es un buen procedimiento para examinar si tales variables tuvieron algo que ver las respectivas situaciones contrastantes. Lo que se verá es que, independientemente de cuál sea la combinación de sistemas de partidos y sistemas electorales, la clave de la estabilidad reside en el acuerdo entre élites sobre las reglas de acceso al poder y de ejercicio del mismo. Las crisis y la persistencia inestable aparecen cuando se rompe el acuerdo.

Por supuesto, la combinación de sistema de partidos y sistemas electorales podrá formar parte de un diseño institucional proclive, o no, al riesgo político. En otras palabras, unos países serán más vulnerables que otros en función de su diseño institucional. Pero esa vulnerabilidad se convertirá en una condición de “sepsis” política solamente si los actores relevantes así lo deciden. De allí que, la exclusión que sufran

grupos poblacionales (indígenas, mujeres, jóvenes, discapacitados, residentes en el exterior, adultos mayores) no tendrá peso político si dichos grupos no son actores relevantes. Una mayor inclusión en el ejercicio de sus derechos civiles y políticos repercutirá en una mayor calidad democrática del régimen. Pero, la exclusión por sí sola no resulta disruptiva. Por eso, como se verá en el apartado cuatro de la ponencia, los avances en materia de inclusión por la vía de la discriminación positiva se van dando muy lentamente. Bajo las condiciones actuales, su exclusión no pone en riesgo al sistema, no amenaza la estabilidad del mismo.

En esta ponencia no se examinan las causas ni el desarrollo de las crisis políticas de Guatemala, Honduras y Nicaragua. Sin embargo, el análisis y descripción que se hace de sus sistemas de partidos, gestión electoral y la exclusión/inclusión en el ejercicio de las libertades, en contraste con lo que ocurre en Costa Rica, El Salvador y Panamá, vuelve verosímil que es el acuerdo y respeto a las reglas del juego, por parte de las élites políticamente relevantes, lo que da estabilidad a los sistemas políticos. Otra cosa es indagar cuál es la base de ese acuerdo y respeto a las reglas. Pero esa pesquisa sobrepasa los alcances de este trabajo.

## **2. Los sistemas de partidos**

Con la información presentada en este apartado se pretende establecer si el sistema de partidos políticos contribuye a la estabilidad política y si promueve, o no, la participación de los ciudadanos en las elecciones, tanto como electores como también mediante candidaturas. Antes, se actualiza la tipología de los sistemas de partidos de la región que se presentó para el III Informe Estado de la Región. Para ello se examina la evolución de las tres variables que definen esa tipología: la estructuración o fluidez de la oferta partidista, el formato o número de partidos y la polarización de la competencia. Los cuadros que sirven de base para los indicadores presentados en este apartado pueden consultarse en anexos.

### **2.1 Evolución**

Antes de las últimas elecciones registradas para este trabajo, la tipología de los sistemas de partidos de la región correspondía a la mostrada en la figura 2. Las variables consideradas fueron: la estructuración o fluidez de la oferta partidista, el formato y la polarización del sistema. ¿Hubo señales de algún cambio en los tipos de sistemas de partidos presentes en la región en las últimas elecciones?

**Figura 2**  
**Tipología de los sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá. 2007.**

VARIABLES	Bipartidismo		Multipartidismo	
	Moderado	Polarizado	Moderado	Polarizado
<b>Oferta estructurada</b>	Honduras		Costa Rica Panamá	El Salvador
<b>Oferta fluida</b>		Nicaragua	Guatemala	

Fuente: Artiga-González (2007).

### 2.1.1 Estructuración de la oferta partidista

Esta característica se refiere al ámbito del sistema de partidos parlamentarios. Esto quiere decir que importa identificar si en los congresos de la región aparecieron o desaparecieron partidos en la última elección. Y si esto fue así interesa determinar en qué medida lo fue. El cuadro 1. compara la fluidez de la oferta partidista registrada en el último par de elecciones. Quedan pendientes los casos de Guatemala y Nicaragua pues sus elecciones parlamentarias se realizarán en 2011, escapando al periodo de observación en este informe<sup>5</sup>.

Como puede notarse, el mayor cambio corresponde a Panamá cuya oferta habría sufrido en 2009 una fluidificación tal que, si se toma como base el año 1994, el índice de fluidez promedio para el periodo 1994-2009 (con cuatro elecciones en cuenta) sería de 10.2 colocando a este país en una nueva celda de la figura 2 entre los sistemas con oferta fluida. En parte ello se debe a la desaparición del Partido Solidaridad en 2009 y a la apertura del sistema a candidaturas de libre postulación. El caso panameño contrasta con el hondureño en este punto, puesto que en este país aunque también se permiten las candidaturas no partidistas ni en las elecciones de 2005 ni en las de 2009 alcanzaron algún escaño en el congreso.

**Cuadro 1**  
**Fluidez de la oferta partidista en las dos últimas elecciones parlamentarias en la Región**

País	Año previo	Fluidez	Último año	Fluidez
<b>Costa Rica</b>	2006	4.5	2010	1.8
<b>El Salvador</b>	2006	0.0	2009	0.0
<b>Guatemala</b>	2007	16.2	2011	n.d.
<b>Honduras</b>	2005	0.0	2009	0.0
<b>Nicaragua</b>	2006	18.1	2011	n.d.
<b>Panamá</b>	2004	5.6	2009	11.8

n.d. = no disponible.

Fuente: elaboración propia.

## 2.1.2 Formato del sistema de partidos

El formato es el número de partidos que cuentan en la dinámica política, ya sea en competencia electoral, o ya sea dentro del parlamento. Para determinar el comportamiento de esta variable se utiliza el Número Efectivo de Partidos parlamentarios (Laakso y Taagepera, 1979)<sup>6</sup>. El cuadro 2 brinda la información para el último par de elecciones y poder constatar así continuidades o cambios en la morfología de los sistemas de partidos de la región.

Como puede notarse en los casos donde hubo elección de diputados entre 2009 y 2010 (Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá) la continuidad en el  $N_p$  es la nota general. Solamente Panamá registra un aumento sustantivo en este índice respecto al registrado en la elección precedente. Sin embargo, el formato sigue correspondiendo al multipartidismo. El caso costarricense muestra también una consolidación de un formato multipartidista.

**Cuadro 21**  
**Formato de los sistemas de partidos,**  
**según las dos últimas elecciones parlamentarias en la Región**

País	Año previo	$N_p$	Último año	$N_p$
Costa Rica	2006	3.3	2010	3.4
El Salvador	2006	3.0	2009	2.9
Guatemala	2007	4.6	2011	n.d.
Honduras	2005	2.3	2009	2.3
Nicaragua	2006	3.1	2011	n.d.
Panamá	2004	2.4	2009	3.6

n.d. = no disponible.

Fuente: elaboración propia.

Aunque no se tienen datos todavía para Guatemala y Nicaragua, en ninguno de estos casos hay señales que sugieran que va a ocurrir un cambio en su formato: multipartidista el primero y bipartidista, el segundo.

## 2.1.3 Polarización de los sistemas de partidos

En Centroamérica y Panamá se configuraron, en la última década del siglo XX, sistemas de partidos moderados en Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá, y sistemas de partidos polarizados en El Salvador y Nicaragua. ¿Cuál es el cuadro al final de la primera década del siglo XXI? Para responder a esta pregunta se cuenta con datos para dos medidas: la dispersión ideológica (cuadro 3)<sup>7</sup> y la distancia ideológica (cuadro 4)<sup>8</sup>. Los datos vienen del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina ejecutado por la Universidad de Salamanca, España. Por tanto, se trata de información recabada mediante entrevistas a los parlamentarios, en este caso, de los países de la región.

**Cuadro 3**  
**Dispersión ideológica en los parlamentos de la región. 2003-2008**

País	Dispersión ideológica
Costa Rica	0.81
El Salvador	1.62
Guatemala	0.88
Honduras	1.08
Nicaragua	1.28
Panamá	1.01

Fuente: elaboración propia con base en Inguanzo (2010).

Los dos cuadros coinciden en mostrar que hacia el final de la primera década del siglo XXI, la imagen es similar: los sistemas de partidos de El Salvador y Nicaragua son los más polarizados de la región. Los menos polarizados, en términos ideológicos, son los de Costa Rica y Panamá.

**Cuadro 4**  
**Distancia ideológica de los parlamentarios de la región. 2003-2008**

País	Partidos	Año	Distancia ideológica
Costa Rica	PAC (5.53) PLN (5.68)	2008	0.02
El Salvador	FMLN (1.31) ARENA (8.61)	2008	0.81
Guatemala	UNE (4.42) GANA (6.07)	2009	0.18
Honduras	PL (5.35) PN (6.79)	2008	0.16
Nicaragua	FSLN (2.32) PLC (6.89)	2008	0.51
Panamá	PRD (4.64) PA (5.39)	2004 <sup>a</sup>	0.08

<sup>a</sup> Al momento de redactar este informe no estaba disponible el dato más reciente para Panamá.

Fuente: elaboración propia con base en datos del PELA.

El examen de las tres variables (fluidez, formato y polarización) no deja lugar a dudas. Salvo el caso de Panamá, todos los países de la región mantienen el tipo de sistema de partidos de la figura 1 (figura 3). Por tanto, en cuanto a los sistemas de partidos hay más continuidades que cambios. Parte de estas continuidades es la virtual consolidación de un sistema multipartidista en Costa Rica.

**Figura 3**  
**Tipología de los sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá. 2009-2010.**

VARIABLES	Bipartidismo		Multipartidismo	
	Moderado	Polarizado	Moderado	Polarizado
<b>Oferta estructurada</b>	Honduras		Costa Rica	El Salvador
<b>Oferta fluida</b>		Nicaragua	Guatemala Panamá	

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, como de todos los países de la región solamente El Salvador realiza elecciones presidenciales y legislativas de manera separada, vale la pena dejar constancia de lo que sucede en las primeras respecto al formato de su sistema de partidos. El cuadro 5 reproduce los datos para la serie de elecciones presidenciales y legislativas desde 1994. Lo que se quiere hacer notar es la tendencia en ambas clases de elecciones hacia el bipartidismo. Las elecciones presidenciales de 2009 fueron el punto culminante de dicha tendencia al competir solamente dos partidos. La misma tendencia en las elecciones legislativas no rebasa la frontera entre los bipartidismos y los multipartidismos. Probablemente ello se deba al uso de un sistema de representación proporcional para la elección de los diputados a la Asamblea Legislativa.

**Cuadro 5**  
**Formato del sistema de partidos salvadoreño. 1994-2010.**

Año elección presidencial	Ne	Año elección legislativa	Ne	Np
<b>1994</b>	3.0	1994	3.5	3.1
<b>1999</b>	2.7	1997	3.9	4.1
<b>2004</b>	2.2	2000	3.7	3.5
<b>2009</b>	2.0	2003	4.1	3.5
		2006	3.1	3.0
		2009	2.9	2.9
<b>Promedio</b>	<b>2.5</b>	<b>Promedio</b>	<b>3.5</b>	<b>3.4</b>

Ne = Número efectivo de partidos electorales.

Np = Número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: Artiga-González (2009).

## 2.2 Contribución a la estabilidad política

A tenor de lo ocurrido en la región (Guatemala, Honduras y Nicaragua) durante el último periodo inter electoral, los sistemas de partidos no parecieran tener, por sí mismos, un impacto significativo en la estabilidad política. Esto no quiere decir que no tengan nada que ver. De lo que se trata es más bien de afinar mejor el análisis de la relación estabilidad y sistemas de partidos (recuadro 1).

### **Recuadro 1 Proceso de gobierno estable**

Esta fue la conclusión planteada por Chasquetti: “En suma, la evidencia empírica presentada estaría demostrando que los gobiernos minoritarios conformados en sistemas de multipartidismo extremo presentan graves problemas para la estabilidad democrática. Estas dificultades parecen atenuarse cuando los presidentes logran formar coaliciones mayoritarias de gobierno. También parece claro que los gobiernos de los multipartidismos moderados están lejos de ser combinaciones complicadas para la democracia, pues las opciones de gobierno que favorecen (partido mayoritario, coalición mayoritaria o partido minoritario) proporcionan a los presidentes suficientes apoyos legislativos como para mantener un proceso de gobierno estable”.

Fuente: (Chasquetti, 2001)

---

Hace muchos años, en medio del debate sobre la forma de gobierno (presidencialista o parlamentaria) más conveniente para garantizar la estabilidad democrática, Mainwaring (1993) argumentó que el presidencialismo, en sí mismo, no era el inconveniente<sup>9</sup>. Sostuvo más bien que el multipartidismo era problemático cuando se combinaba con un sistema presidencialista. Se configuraba una especie de “difícil combinación” para la estabilidad de la democracia pues el resultado más probable, luego de las elecciones, era la de tener un presidente sin mayoría legislativa. Morlino (1992) también había identificado una correlación entre institucionalización del sistema de partidos y la consolidación de la democracia.

Posteriormente, Chasquetti (2001) matizó las afirmaciones de Mainwaring (1993) al sostener empíricamente que el problema para la gobernabilidad solo parecía presentarse en el marco de un multipartidismo en el que al presidente se le complica formar coaliciones amplias en el congreso.

La clave explicativa pasaba entonces por la habilidad del presidente para formar coaliciones, para negociar amplios apoyos legislativos en favor de su programa. El sistema de partidos, en su versión multipartidista, pasaba a ser más bien una variable interviniente. De cara a las variables que se están utilizando en este informe, el análisis de Chasquetti no distinguía entre países con sistemas de partidos fluidos o estructurados. Su enfoque caía en el formato y, como tal, no se fijaban en el tipo de sistema sino en la clase de sistema. De hecho, cuando Chasquetti habla de multipartidismo moderado o extremo está haciendo alusión a la clasificación de sistemas de partido propuesta por Sartori (1972). Mucho menos se fijó en el carácter polarizado o no del sistema, siendo que resulta verosímil que la polarización no es una condición favorable para el logro de los consensos y acuerdos para formar mayorías legislativas que apoyen al presidente.

En los últimos años, algunos países latinoamericanos han vivido situaciones de crisis e inestabilidad política, desde entrampamientos en las relaciones Ejecutivo-Legislativo hasta el intento, fallido o exitoso, de derrocar a presidentes constitucionales. Centroamérica no ha sido ajena a estos vaivenes de la estabilidad democrática. En el último periodo inter electoral Guatemala, Nicaragua y Honduras se vieron afectadas por

situaciones que atentaron contra la estabilidad. ¿Se puede sospechar de alguna intervención del sistema de partidos? En otras palabras, ¿muestran semejanzas los sistemas de partidos de estos tres países en cuanto al tipo de su sistema de partidos? ¿Difiere éste del que tienen los países que mostraron estabilidad del sistema durante el mismo periodo?

La figura 3 muestra que los sistemas de partidos de los mencionados países ocupan celdas diferentes. Hay casos de multipartidismo (Guatemala) y bipartidismo (Honduras y Nicaragua). Hay casos polarizados (Nicaragua) y moderados (Guatemala y Honduras). Finalmente, los hay que tienen ofertas partidistas estructuradas (Honduras) y fluidas (Guatemala y Nicaragua). Con semejantes combinaciones no resulta posible establecer alguna relación entre los momentos de crisis de estos países y sus respectivos sistemas de partidos.

El deseo de algunos sectores en Guatemala para que el presidente Colom renunciara (intentando llevarlo a los tribunales acusado de planear un asesinato); las reacciones de protesta callejera ante la gestión y los resultados de las elecciones municipales de 2008 en Managua; el golpe de estado contra el presidente Zelaya en Honduras, no parecen explicarse como resultado directo de alguna caracterización de sus sistemas de partidos<sup>10</sup>.

Si se interpreta la situación de crisis como una ruptura de un pacto, explícito o no, a nivel de élites políticas se comprenderá mejor la estabilidad de los sistemas políticos. El pacto estaría referido a las “reglas del juego” entre las élites, ya sea a nivel de régimen, o ya sea a nivel de gobierno. Si se observan detenidamente los hechos se verá que en las tres situaciones de crisis registradas en la región entre 2007 y 2009, el sistema de partidos juega, si lo hace, diferentes papeles. En Guatemala, la crisis pasa por fuera del sistema de partidos. En Honduras la ruptura deja a un lado al presidente y del otro lado al sistema de partidos. En cambio, en Nicaragua la crisis es canalizada por el sistema de partidos y, quizá por ello, no trasciende al nivel nacional por más que sea en este nivel donde se tensan las relaciones entre las élites políticas nicaragüenses. Dicho esto, podría postularse que no son las características de los sistemas de partidos las que aparecen asociadas, directa o indirectamente, con las situaciones de inestabilidad política. Más bien parece ser un problema en el cumplimiento de dos de las tradicionales funciones de los partidos políticos: la representación y la articulación de intereses. Esta conclusión estaría más cercana al planteamiento de Chasquetti (2001), puesto que los acuerdos y apoyos a los que éste se refiere se basan necesariamente en la representación y articulación de intereses. Pero, de manera diferente a como lo plantea el autor citado, ya no sería un problema relacionado solamente con la habilidad del presidente para lograr acuerdos, sino más bien con la disponibilidad de las élites políticas para alcanzar dichos acuerdos. Lo que muestra la experiencia centroamericana es que estos acuerdos pueden no darse aún en sistemas bipartidistas, como el hondureño y nicaragüense. Así, se descarta la intervención, sugerida por Chasquetti (2001), del carácter multipartidista extremo.



## 2.3 Democratización interna y participación

La democratización del acceso al poder no solo tiene una dimensión a nivel de régimen sino también a nivel de partidos políticos. Que los ciudadanos puedan aspirar a cargos de elección popular depende no solo de las reglas que regulan la competencia entre partidos sino también de las posibilidades que tienen para volverse candidatos partidistas allí donde los partidos tienen el monopolio de la representación política. Por tanto, la selección de candidatos dentro de los partidos es un asunto del grado de democracia interna que tengan los partidos. Sin embargo, la democracia interna no se reduce a la selección de candidatos. También tiene que ver con la selección de los dirigentes partidistas. Que se replique a lo interno de los partidos, la competencia que se da hacia afuera de ellos en las elecciones presidenciales, de diputados o de autoridades locales. Desde este punto de vista, un partido sería más democrático tanto en cuanto sus militantes tienen igualdad de oportunidades para competir por la dirección del partido.

Otro aspecto que puede indicar el grado de democracia interna de los partidos es el peso que tienen los líderes partidistas sobre los diputados de las correspondientes bancadas legislativas (cuadro 6). Un mayor control del liderazgo partidista sobre los legisladores implicaría un menor grado de democracia interna. A la inversa, una mayor autonomía de los legisladores respecto de sus líderes partidistas podría interpretarse como un mayor grado de democracia. Los datos del cuadro 6 muestran, en una escala de 1 a 5, donde 1 es menor control y 5 es mayor control, que los partidos que tienen mayor democracia interna son los hondureños. En el otro extremo están los partidos salvadoreños.<sup>11</sup>

**Cuadro 6**  
**Control de los líderes partidistas sobre los legisladores centroamericanos,**  
**según la opinión de estos últimos.**

País	Control de los líderes <sup>a</sup>
Costa Rica	3.16
El Salvador	3.83
Guatemala	3.25
Honduras	2.67
Nicaragua	3.03
Panamá	n.d.

<sup>a</sup> Promedio para los diputados entrevistados en una escala de 1 a 5.  
Fuente: elaboración propia con base en Álvarez (2010).

El proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas, de la Universidad de Salamanca, ha medido el nivel de participación de la militancia y de las bases de los partidos en la vida interna de éstos. El cuadro 7 muestra la información correspondiente a la última ronda de entrevistas (2008-2009) a los parlamentarios centroamericanos sobre los niveles de militancia (entendida como el número de miembros activos) mientras que el cuadro 8 detalla la percepción sobre el grado de participación de los militantes dentro del partido.

**Cuadro 7**  
**Nivel de militancia en los partidos políticos en la región**  
**(valores medios en una escala de 1 a 5)**

Sistema de partidos	Alta (3.60-5.00)	Media (2.60-3.59)	Baja (1.00-2.59)
Costa Rica (3.12) <sup>a</sup>		PLN (3.36) PAC (3.17)	
El Salvador (3.63) <sup>b</sup>	ARENA (3.96) FMLN (3.72)		
Guatemala (3.01) <sup>c</sup>		UNE (3.48) GANA (2.93)	
Honduras (3.66) <sup>d</sup>	PLH (3.79) PNH (3.75)		
Nicaragua (3.58) <sup>e</sup>	PLC (3.78) FSLN (3.93)		
Panamá (3.82) <sup>f</sup>	PRD (4.53)	PA (3.50)	

<sup>a</sup> Datos de los diputados de la legislatura 2006-2010.

<sup>b</sup> Legislatura 2006-2009

<sup>c</sup> Legislatura 2007-2011

<sup>d</sup> Legislatura 2005-2009

<sup>e</sup> Legislatura 2006-2011

<sup>f</sup> Legislatura 2004-2009

Fuente: Pérez Guevara (2009).

Los países que registran un mayor nivel de militancia, según la opinión de los parlamentarios, son El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. Una militancia media corresponde a Costa Rica y Guatemala. Ahora bien, del primer grupo de países, solo en El Salvador y Nicaragua habría una participación intensa y constante de los militantes en la vida de los partidos. Según los datos del cuadro 8 ello puede deberse a la presencia de los dos ex frentes guerrilleros. En éstos la participación no se originó de cara a procesos electorales. De allí que sea normal esperar que la participación de sus militantes se dé más allá de los momentos electorales. En cambio este sería el caso de los partidos de Costa Rica, Guatemala y Honduras. El caso de Panamá es intermedio pues en el caso del PRD, la percepción de la participación de los militantes por parte de sus legisladores se tipifica como intensa y constante, mientras que la del Partido Arnulfista (convertido en Panameñista) se estaría dando solo en los momentos electorales.

**Cuadro 8**  
**Grado de participación dentro de los partidos políticos en la región**  
**(porcentajes)**

País	Partido político	Intensa y constante	Sólo en elecciones	Escasa y marginal
Costa Rica <sup>a</sup>	PLN	36.0	<b>52.0</b>	12.0
	PAC	41.2	<b>47.1</b>	11.8
El Salvador <sup>b</sup>	FMLN	<b>75.9</b>	6.9	10.3
	ARENA	<b>57.1</b>	35.7	7.1
Guatemala <sup>c</sup>	UNE	32.3	<b>48.4</b>	19.4
	GANA	13.3	<b>60.0</b>	20.0
Honduras <sup>d</sup>	PLH	41.9	<b>48.8</b>	9.3
	PNH	23.1	<b>71.8</b>	5.1
Nicaragua <sup>e</sup>	PLC	<b>55.6</b>	33.3	11.1
	FSLN	<b>82.1</b>	10.7	7.1
Panamá <sup>f</sup>	PRD	<b>83.3</b>	13.9	0.0
	PA	28.6	<b>42.9</b>	28.6

<sup>a</sup> Datos de los diputados de la legislatura 2006-2010.

<sup>b</sup> Legislatura 2006-2009

<sup>c</sup> Legislatura 2007-2011

<sup>d</sup> Legislatura 2005-2009

<sup>e</sup> Legislatura 2006-2011

<sup>f</sup> Legislatura 2004-2009

Fuente: Pérez Guevara (2009).

Otro aspecto que resulta de interés para el análisis de la democracia interna de los partidos políticos de la región es la opinión que tienen sus legisladores sobre la disciplina partidista. Un partido democrático debería permitir que sus representantes en el congreso voten en contra de las directrices de los partidos, si así lo estiman conveniente los primeros, sin tener que sufrir la expulsión. El cuadro 9 muestra la opinión de los parlamentarios centroamericanos sobre este punto. Predomina el desacuerdo con la expulsión, de su partido, de un miembro del parlamento cuando aquel vota en contra de la directriz partidista. El único partido que aparece “contracorriente” es el FMLN de El Salvador. Este partido sería menos tolerante con la disidencia interna<sup>12</sup>.

**Cuadro 9**  
**Centroamérica: percepción de los diputados sobre la expulsión partidaria en contra de los disidentes (porcentajes)**

País	Partido político	De acuerdo	En desacuerdo
Costa Rica <sup>a</sup>	PLN	24.0	76.0
	PAC	41.2	58.8
El Salvador <sup>b</sup>	FMLN	75.8	17.2
	ARENA	28.6	71.4
Guatemala <sup>c</sup>	UNE	9.7	90.3
	GANA	6.7	93.3
Honduras <sup>d</sup>	PLH	7.0	93.0
	PNH	12.8	87.1
Nicaragua <sup>e</sup>	PLC	16.7	83.4
	FSLN	25.0	71.4
Panamá <sup>f</sup>	PRD	n.d.	n.d.
	PA	n.d.	n.d.

<sup>a</sup> Datos de los diputados de la legislatura 2006-2010.

<sup>b</sup> Legislatura 2006-2009

<sup>c</sup> Legislatura 2007-2011

<sup>d</sup> Legislatura 2005-2009

<sup>e</sup> Legislatura 2006-2011

<sup>f</sup> Legislatura 2004-2009

n.d. = no disponible

Nota: los datos se refieren a la opinión “de acuerdo” o “en desacuerdo” con que un parlamentario que vota en contra de la directriz del partido sea expulsado del mismo.

Fuente: Alcántara (dir.).

La expulsión de los que no se atienen a las directrices de los partidos está emparentada con otro fenómeno: el transfuguismo (recuadro 2). Algunas veces la expulsión “empuja” a diputados y autoridades municipales a incorporarse a un partido distinto de aquel por el cual fueron electos. Pero otras veces, es la disidencia y el poco espacio para la tolerancia de las diferencias dentro de los partidos lo que “motiva” al “cambio de camiseta”. Aunque es necesario contar con más información para hacer una correcta interpretación del transfuguismo, no resulta descabellado plantear que allí donde se registran mayores niveles de este fenómeno, la democracia interna de los partidos es menor. Para este informe no se cuenta con la evidencia para contrastar dicha relación. Por tanto, queda planteada nada más como hipótesis a corroborar en futuras ocasiones<sup>13</sup>.

## **Recuadro 2 Factores político-institucionales y socio culturales del transfuguismo**

Los factores político-institucionales –el diseño institucional–, El sistema de incentivos y restricciones, formales e informales que influyen en la interacción entre los actores, tienden a reforzar, absorber o corregir las asimetrías de poder que aparecen entre los procesos electorales. Considérense de manera especial los siguientes factores:

- Indudablemente, el sistema electoral tiene una cierta influencia en la probabilidad de sus representantes políticos a ser tráfugas. Puede decirse que la ingeniería electoral ejerce un impacto sobre los partidos y sistemas de partidos en la medida en que determina las fuerzas partidistas que obtienen representación. El sistema electoral no es neutro en tanto ejerce una influencia sobre el comportamiento y las estrategias de los electores y de los actores políticos, generando “efectos psicológicos”.
- El procedimiento de designación de los candidatos a nivel interno de los partidos políticos también ejerce una influencia en la propensión de sus representantes políticos a ser tráfugas. Tal como se ha argumentado para los sistemas electorales, cuando los mecanismos empleados para la designación de los candidatos dentro de los partidos políticos son más propicios a la personalización – la identidad individual del candidato se vuelve más importante que la identidad de su partido –, ello indirectamente conduce a mayores niveles de indisciplina y de transfuguismo. Es de la responsabilidad del partido de seleccionar los candidatos más leales al partido.
- El diseño institucional-reglamentario del parlamento contiene factores explicativos claves del transfuguismo, puesto que de este emanan influencias que incentivan o bien restringen ciertos tipos de comportamientos.

En cuanto a los factores socio-culturales – relativos a la cultura política, es decir el sistema de valores vigente en una sociedad determinada – del transfuguismo, pueden evocarse los siguientes, entre otros elementos:

- Cambios de orientación ideológica – que estos sean verdaderos o fingidos –;
- Diversas estrategias de oportunismo político;
- La existencia de una cultura política tolerante y permisiva del transfuguismo;
- La institucionalización de los partidos políticos y el grado de identificación que tiene el electorado con “las etiquetas partidarias”;
- La influencia de los medios de comunicación;
- Las oportunidades políticas de los legisladores (trayectorias políticas);
- Las características del sistema de partidos.

Fuente: Petri y Vargas (2010).

---

### 3. Gestión de las elecciones

Desde la publicación del Tercer Informe Estado de la Región, en todos los países tuvieron lugar elecciones bien sea en el ámbito nacional o en el municipal. El cuadro 10 muestra este *timing* en el acceso al poder en Centroamérica. Solamente en Guatemala, Honduras y Panamá son coincidentes las elecciones nacionales y municipales. Costa Rica, El Salvador y Nicaragua escapan a esta tendencia. La primera porque las elecciones municipales se llevan a cabo en dos momentos diferentes según los cargos que se eligen (ver nota “a” en el cuadro 10). El segundo porque las elecciones presidenciales se llevan a cabo cada cinco años mientras que las otras dos clases de elecciones se realizan cada tres años. La coincidencia acaece cada quince años y la misma no sucedía desde 1994. En Nicaragua, las elecciones municipales se dan en año diferente incluso al del año en que se llevan a cabo elecciones regionales en la zona atlántica.

**Cuadro 10**  
**Elecciones en Centroamérica y Panamá desde 2008**

País	Año	Clase de elección
<b>Costa Rica<sup>a</sup></b>	2010	Elecciones presidenciales, legislativas y municipales
<b>El Salvador</b>	2009	Elecciones presidenciales, legislativas y municipales
<b>Guatemala<sup>b</sup></b>	-	-
<b>Honduras</b>	2009	Elecciones presidenciales, legislativas y municipales
<b>Nicaragua</b>	2008	Elecciones municipales
<b>Panamá</b>	2009	Elecciones presidenciales, legislativas y municipales

<sup>a</sup> Las elecciones municipales se dividen en dos grupos: en febrero las de regidores y en diciembre, las de alcaldes, vice-alcaldes, síndicos y concejales.

<sup>b</sup> Las últimas elecciones reportadas en el *Estado de la Región* fueron las de 2007. Se trató de elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

Fuente: elaboración propia.

La gestión de las elecciones es importante para la estabilidad del sistema político pues puede contribuir a su legitimidad. Dudas sobre ella contagian otras partes del régimen político debilitando los apoyos al sistema. La calidad de la gestión electoral interesa a este informe en la medida en que está asociada con que las elecciones sean realmente libres y la competencia se lleve a cabo en condiciones de igualdad. En esta sección se revisa si: ¿garantiza la gestión de las elecciones en la Región un acceso al poder de manera competitiva, libre y en la mayor igualdad de condiciones para todos los ciudadanos, tanto a los electores como a los candidatos a puestos de representación política? El examen de los siguientes cinco aspectos servirá para responder esta cuestión.

### 3.1 Resultados electorales<sup>14</sup>

El cuadro 11 muestra las continuidades o cambios que se registraron en la Región en el acceso al control del Ejecutivo, entre las dos últimas elecciones llevadas a cabo en cada uno de los países de la Región, exceptuando los casos de Guatemala y Nicaragua cuyas elecciones presidenciales están programadas para 2011. La “regla general” pareciera ser el cambio o alternancia en el gobierno. Solamente Costa Rica escapa a esta regla puesto que el PLN refrendó su permanencia en el Ejecutivo, en 2010, por cuatro años más. Curiosamente, los casos de cambio ocurrieron todos en el mismo año. En lo que respecta a la gestión electoral se puede decir que la continuidad del PLN en 2010 se dio sin cuestionamiento sobre la limpieza del proceso.

**Cuadro 11**  
**Continuidades o cambios en el control del Ejecutivo en Centroamérica y Panamá,**  
**entre las dos últimas elecciones**

País	Partido/Alianza ganador (año electoral previo)	Partido/Alianza ganador (último año electoral)	¿Continuidad o cambio?
<b>Costa Rica</b>	PLN (2006)	PLN (2010)	Continuidad
<b>El Salvador</b>	ARENA (2004)	FMLN (2009)	Cambio
<b>Guatemala</b>	UNE (2007)	? (2011)	?
<b>Honduras</b>	PL (2005)	PN (2009)	Cambio
<b>Nicaragua</b>	FSLN (2006)	? (2011)	?
<b>Panamá</b>	PATRIA NUEVA <sup>a</sup> (2004)	ALIANZA POR EL CAMBIO <sup>b</sup> (2009) <sup>c</sup>	Cambio

<sup>a</sup> Coalición del PRD y PP.

<sup>b</sup> Coalición de MOLIRENA, PAN, CD y UP.

<sup>c</sup> PRD obtuvo más votos que cualquier otro partido. Pero su alianza, Un país para todos, no fue la ganadora.

Fuente: elaboración propia.

El caso de El Salvador es sobresaliente pues la alternancia se da después de veinte años de gobiernos de ARENA. Además, se trata de un cambio en el control del Ejecutivo desde el partido más a la derecha al partido más a la izquierda del espectro ideológico. Ello ocurrió en medio de dudas y expectativas previas sobre la limpieza de las elecciones y la posibilidad de que se cometiera fraude. Al final, las elecciones transcurrieron de manera ordenada y no hubo mayores denuncias de fraude. ARENA aceptó su derrota la misma noche en que se dieron a conocer los resultados preliminares.

En Panamá el cambio ocurrió sin mayores complicaciones. Ricardo Martinelli, de la Alianza por el Cambio, ganó con el 60% de los votos válidos.

En cambio, la situación más complicada se vivió en Honduras, donde Porfirio Lobo del Partido Nacional ganó unas elecciones cuestionadas en los ámbitos nacional e internacional (recuadro 3). Sin embargo, el cuestionamiento trascendía a las elecciones mismas pues lo que estaba en juego era la legitimidad del régimen a raíz del golpe de

estado llevado a cabo en julio de 2008 contra el presidente constitucional Manuel Zelaya.

De manera intuitiva se puede establecer como observación general que los cambios o continuidades registradas en las últimas elecciones en la Región ocurrieron sin complicaciones previas o posteriores allí donde la autoridad electoral es percibida como “independiente” (Costa Rica y Panamá), porque los miembros de la misma no son representantes de partidos políticos.

¿Qué tan reñidas fueron las últimas elecciones presidenciales en cada uno de los países de la Región? El cuadro 12 ofrece la información sobre el margen de victoria<sup>15</sup> en dichas elecciones. Otra vez, sobresale el caso salvadoreño por el carácter apretado de la victoria del FMLN sobre ARENA, en una competencia que fue catalogada por un dirigente partidista<sup>16</sup> como un “choque de trenes”. El margen de victoria en los otros casos fue muy amplio, registrándose el máximo en Panamá.

**Cuadro 12**  
**Margen de victoria en las últimas elecciones presidenciales de la Región**

País	Partido/Alianza con más votos	Partido/Alianza en 2º lugar	Margen de victoria
Costa Rica	PLN	PAC	21.8
El Salvador	FMLN	ARENA	2.6
Guatemala	?	?	?
Honduras	PN	PL	18.5
Nicaragua	?	?	?
Panamá	ALIANZA POR EL CAMBIO	UN PAÍS PARA TODOS <sup>a</sup>	22.4

<sup>a</sup> Alianza de PRD, PP y PL.

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

### Recuadro 3 Observadores electorales internacionales

“Las decisiones inadecuadas del Tribunal Supremo Electoral (TSE), diferentes vacíos normativos, el silencio ante actos contrarios a la calidad del proceso electoral y otros factores han marcado un camino difícil para la gestión electoral; a tal grado que a la máxima autoridad en dicha materia, le resulta imposible satisfacer de forma adecuada las demandas de confianza y legitimidad de dicho proceso.

Un reflejo de esta situación es el hecho que el TSE y los partidos políticos involucraron a los observadores electorales internacionales en el fomento de la confianza y la legitimidad de dicho proceso. Esto se hizo bajo la siguiente lógica: entre más observadores foráneos, mayor confianza y mayor legitimidad. Cabe destacar que esta práctica se ha visto reforzada con la llegada de José Miguel Insulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA), ya que ésta ha sido aprovechada por el TSE para respaldar los comicios de marzo”

Fuente: Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2009).

Es importante tomar en cuenta que la competitividad de las elecciones, reflejada por el margen de victoria del cuadro 12, se da bajo diferentes reglas electorales. La victoria



del FMLN en El Salvador se da en un sistema electoral de mayoría absoluta; en Costa Rica rige una mayoría relativa mientras que en Honduras y Panamá la fórmula decisora es de mayoría simple. Ahora bien, en 2009 solo compitieron dos partidos en las elecciones presidenciales salvadoreñas. Por tanto, era improbable que ninguno de los dos partidos obtuviera la mayoría absoluta y fuese necesaria la segunda vuelta<sup>17</sup>. En tales condiciones, la gestión electoral sería clave para garantizar legitimidad al ganador en medio de un apretado resultado. Cuestionada la gestión de las autoridades electorales, el recurso a la observación nacional e internacional apuntalaría la limpieza del proceso.

¿Qué pasó en las elecciones de diputados sobre las variables examinadas en este apartado? En otras palabras, ¿se registró algún cambio en la primera fuerza legislativa en cada uno de los países de la Región como consecuencia de la última elección de diputados? ¿Cuál fue el margen de victoria del partido o alianza que obtuvo el mayor grupo parlamentario? El cuadro 13 presenta la información para responder la primera pregunta y el cuadro 13 sirve para abordar la segunda interrogante.

La imagen que muestra el cuadro 13 varía poco respecto de la del cuadro 11. Los cambios y continuidades se repiten en los países, salvo Panamá. Sin embargo, si se considera no los partidos sino las alianzas en la distribución de los escaños, entonces, habría una coincidencia entre ambos cuadros. La alianza mayoritaria en Panamá también cambió en las elecciones de 2009.

**Cuadro 13**  
**Continuidades o cambios en el partido mayoritario en el Parlamento en Centroamérica y Panamá, entre las dos últimas elecciones**

País	Primera fuerza parlamentaria (año electoral previo)	Primera fuerza parlamentaria (último año electoral)	¿Continuidad o cambio?
<b>Costa Rica</b>	PLN (2006)	PLN (2010)	Continuidad
<b>El Salvador</b>	ARENA (2006)	FMLN (2009)	Cambio
<b>Guatemala</b>	UNE (2007)	? (2011)	?
<b>Honduras</b>	PL (2005)	PN (2009)	Cambio
<b>Nicaragua</b>	FSLN (2006)	? (2011)	?
<b>Panamá</b>	PRD (2004)	PRD (2009) <sup>a</sup>	Continuidad

<sup>a</sup> Sin embargo, la alianza en que participó el PRD no es la primera mayoría.

Fuente: elaboración propia.

En cuanto al margen de victoria en las elecciones de diputados el patrón es similar (ver cuadro 14). Los países con mayor diferencia entre los dos partidos más votados son Costa Rica, Honduras y Panamá. En el otro extremo aparece El Salvador como el país donde las elecciones de diputados fueron más competitivas<sup>18</sup>. Los casos de Guatemala y Nicaragua están pendientes, pues los comicios legislativos se llevarán a cabo en 2011.

**Cuadro 14**  
**Margen de victoria electoral en las últimas elecciones de diputados en la Región**

País	Partido con más votos	Partido en 2º lugar	Margen de victoria
Costa Rica	PLN	PAC	19.7
El Salvador	FMLN	ARENA	4.1
Guatemala	?	?	?
Honduras	PN	PL	18.4
Nicaragua	?	?	?
Panamá	PRD	CD	12.3

<sup>a</sup> Alianza de PRD, PP y PL.

Fuente: elaboración propia con base en los resultados oficiales.

Un amplio margen de victoria en las elecciones de diputados no significa necesariamente que la bancada del partido ganador sea mayoritaria. El cuadro 15 muestra que solo en dos países de la región, los partidos del presidente lograron mayoría legislativa. Estos casos son Honduras y Panamá. Sin embargo, dicho resultado fue posible en Panamá en términos de alianzas. En cambio, si se considerara solamente al partido que propuso al actual presidente, la situación sería parecida a la resto de la región: un presidente electo que no cuenta con mayorías legislativas.

Por otra parte, aunque en el caso hondureño el actual presidente cuenta con una bancada legislativa mayoritaria, debe tomarse en cuenta que las elecciones que dieron ese resultado fueron cuestionadas por realizarse en un contexto de ruptura del régimen democrático. No está claro que esa mayoría legislativa sea una expresión real de las preferencias partidistas de los hondureños.

Una conclusión se impone de todas formas a partir de los datos del cuadro 15. En el tránsito de la primera a la segunda década del siglo XXI, la política en cada uno de los países de la región estará marcada por las negociaciones en la arena legislativa para lograr los apoyos que necesitan los presidentes para impulsar sus programas. Esta situación podría interpretarse como un desafío para la gobernabilidad democrática en la región. En El Salvador la situación se complica aún más pues el presidente debe negociar también con el partido que lo propuso como candidato.<sup>19</sup>

**Cuadro 15**  
**Escaños legislativos del partido/alianza en el gobierno, según las últimas elecciones**

País	Partido / Alianza en el gobierno	Total de escaños legislativos	%
Costa Rica	PLN (2010)	24 de 57	42.1
El Salvador	FMLN (2009)	35 de 84	41.7
Guatemala	UNE (2007)	51 de 158	32.3
Honduras	PN (2009)	71 de 128	55.5
Nicaragua	FSLN (2006)	38 de 92	41.3
Panamá	Alianza por el cambio <sup>a</sup> (2009)	42 de 71 <sup>b</sup>	59.2

<sup>a</sup> Coalición de MOLIRENA, PAN, CD y UP.

<sup>b</sup> CD, partido del presidente, obtuvo 14 escaños.

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

### 3.2 Participación y abstención

Al examinar la participación en las últimas elecciones presidenciales en los países de la región (cuadro 16), se podría hacer una distinción de tres pautas. Costa Rica, Nicaragua y Panamá registraron una participación relativamente alta; El Salvador y Guatemala se ubicaron en una franja de mediana participación; y finalmente, Honduras con una baja participación. Detrás de estas pautas podría estar la calidad de la gestión electoral y la credibilidad en la limpieza de las elecciones puesto que las pautas mencionadas corresponden, con la excepción de Guatemala y Nicaragua, a la independencia, o no, de las autoridades electorales. Costa Rica y Panamá tienen Tribunales Electorales independientes. El Salvador, Honduras y Nicaragua no.

**Cuadro 16**  
**Participación en las últimas elecciones presidenciales en Centroamérica y Panamá**

País	Año	Votantes	Inscritos	%
<b>Costa Rica</b>	2010	1,950,847	2,822,491	69.1
<b>El Salvador</b>	2009	2,659,138	4,226,479	62.9
<b>Guatemala</b>	2007	3,615,867 <sup>a</sup>	5,990,029	60.3
<b>Honduras</b>	2009	2,300,056	4,611,211	49.9
<b>Nicaragua</b>	2006	2,572,496	3,665,141	70.2
<b>Panamá</b>	2009	1,636,508	2,211,261	74.0

<sup>a</sup> En primera vuelta.

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales.

Guatemala tiene un Tribunal también independiente, pero la participación en 2007 fue medianamente baja. ¿Cómo explicar esta aparente “desviación” de la pauta que le correspondería si fuera cierto que la independencia de la autoridad electoral incide en el nivel de participación registrado? En las elecciones de 2007 se “acercaron las urnas” a los guatemaltecos para facilitarles el ejercicio del sufragio. Si se compara el nivel de participación para dicho año con el registrado en años electorales anteriores, se notará un paulatino incremento. En 1999 participó el 44.4% de los electores registrados y en 2003 creció hasta 57.9%. Se nota, pues, una tendencia incremental que podría estar de acuerdo con lo que se esperaría de una gestión electoral de una autoridad independiente: una preocupación por incrementar el total de población que ejerce su derecho al voto.

Nicaragua tiene una autoridad electoral vinculada a los partidos políticos. En cuanto a los niveles de participación electoral debería estar más cercano a El Salvador y Honduras que a Costa Rica y Panamá. ¿Por qué no es así? Más adelante se examinarán otras variables para intentar ofrecer una explicación a esta otra “desviación del modelo”. Sin embargo, un razonamiento análogo al que se hizo para el caso de Guatemala puede ser utilizado acá. Si se compara la participación en las elecciones presidenciales nicaragüenses de 2006 con la registrada en años anteriores, lo que se dibuja es una tendencia decreciente. Desde 1990 hasta antes de 2006, la participación registraba valores superiores al 75%.

La confianza en la autoridad electoral podría estar asociada a los niveles de participación. El cuadro 17 recoge información del Barómetro de las Américas para 2008 y muestra un patrón similar al que se dibuja para la participación. Los países con mayor confianza hacia su autoridad electoral (Costa Rica y Panamá) son países que registraron mayor concurrencia a las urnas, aunque no en el mismo nivel. El país con menor participación electoral (Honduras) coincide con el país donde la autoridad electoral goza de menor confianza. Los otros casos (El Salvador y Guatemala) están en las posiciones intermedias de participación, aunque no en el mismo orden de la confianza. El caso nicaragüense no sigue la tendencia propuesta ya que registra alta participación a pesar de contar con una autoridad electoral con baja confianza, solamente superado por Honduras.

**Cuadro 17**  
**Confianza en los Tribunales Electorales de la Región, 2008**

País	Nivel de confianza
Costa Rica	62.2
El Salvador	44.6
Guatemala	47.5
Honduras	38.4
Nicaragua	43.8
Panamá	51.3

Fuente: elaboración propia con base en Montalvo (2009).

La confianza en los tribunales podría estar asociada a la confianza en las elecciones. Si la participación electoral se asociara a la confianza en los tribunales, aquélla debería estar asociada a la confianza en las elecciones. El cuadro 18 recoge información sobre la confianza en las elecciones en cada uno de los países de la región. En general, la imagen es muy parecida a la anterior, con la excepción de Panamá que aparece por debajo de El Salvador. Tomando en cuenta que los datos son de 2008 y que la expectativa de cambio era mayor en El Salvador que en Panamá, podría resultar lógico que hubiese una mayor confianza en las elecciones, como medio para generar cambios, en el primero de los países. Por otro lado, en medio de la crisis política, Honduras aparece como el país con menor confianza hacia las elecciones puesto que las mismas ocurrieron en medio de una interrupción del Estado de derecho.

**Cuadro 18**  
**Confianza en las elecciones de la Región, 2008**

País	Nivel de confianza
Costa Rica	60.6
El Salvador	49.2
Guatemala	45.6
Honduras	37.6
Nicaragua	46.1
Panamá	47.6

Fuente: elaboración propia con base en Layton (2009).

Es claro que la participación electoral no solo depende de la gestión que lleve a cabo la autoridad electoral. Incluso ésta podría no ser el principal factor interviniente. De

hecho, un estudio llevado a cabo en 1999 en El Salvador (Cruz, 1999) mostró que “el interés” en las elecciones tenía un mayor poder explicativo, en los niveles de participación, que las variables referidas a la gestión. ¿Existe algún indicio en el mismo sentido más allá del caso salvadoreño? Lastimosamente no se ha tenido acceso a la información para cada uno de los países de la región que permita avanzar la descripción en la dirección mencionada.

Hasta aquí la información mostrada se refiere a la participación en elecciones, y por tanto la abstención, en términos individuales. Pero ¿qué pasa con el ejercicio del sufragio pasivo en términos colectivos? ¿Quiénes pueden competir por los puestos de elección popular en la región? ¿Está monopolizado por los partidos el acceso a los puestos de elección popular? Si no es así, ¿en qué niveles pueden competir las candidaturas no partidistas? El cuadro 3.2.4 muestra que este asunto presenta una imagen variopinta en la región. Hasta septiembre de 2010 existen situaciones de monopolio partidista de las candidaturas (Costa Rica, El Salvador y Nicaragua) hasta la total apertura (Honduras y Panamá) pasando por situaciones intermedias donde el monopolio existe en el nivel nacional más no en el nivel municipal (Guatemala).

**Cuadro 3.2.4**  
**Tipo de candidaturas en las elecciones de la región**

País	Elección		
	Presidencial	Legislativa	Municipal
<b>Costa Rica<sup>a</sup></b>	partidista	partidista	partidista
<b>El Salvador<sup>b</sup></b>	partidista	partidista	partidista
<b>Guatemala<sup>c</sup></b>	partidista	partidista	Partidista y Comités Cívicos
<b>Honduras<sup>d</sup></b>	Partidista e Independiente	Partidista e independiente	Partidista e independiente
<b>Nicaragua<sup>e</sup></b>	Partidista	Partidista	Partidista
<b>Panamá<sup>f</sup></b>	Partidista	Partidista	Partidista y Libre Postulación

<sup>a</sup> Código Electoral, art.48.

<sup>b</sup> Código Electoral, arts. 215 inc 2º núm 5.

<sup>c</sup> Ley Electoral y de Partidos Políticos, art.212.

<sup>d</sup> Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, art.5.

<sup>e</sup> Ley Electoral, Arts.1, inc c; 65, núm 8; 77.

<sup>f</sup> Código Electoral, arts. 205 y 206.

Fuente: elaboración propia con base en leyes electorales.

También resulta interesante notar que hay diversidad en cuanto al alcance de la competencia de los partidos políticos. Así, en Costa Rica los partidos pueden ser nacionales, provinciales o cantonales. En El Salvador solo existen partidos de ámbito nacional aún en la competencia por los diputados departamentales y los concejos municipales. En Guatemala, los partidos son de ámbito nacional aunque compiten en los tres ámbitos. A nivel municipal existen los Comités Cívicos Electorales pero no partidos políticos municipales. En Honduras, los partidos son también de ámbito nacional pese a la existencia de candidaturas independientes en todos los ámbitos de la competencia. No es de extrañar pues que los partidos nacionales sigan siendo los competidores “de hecho” a todo nivel. En Nicaragua, existen los partidos de ámbito

regional (compiten en las regiones autónomas) pudiendo colocar sus candidatos para la competencia municipal y regional. Finalmente, en Panamá los partidos son de ámbito nacional sin importar el nivel en que compitan<sup>20</sup>.

Preguntados en 2009 los latinoamericanos si creían que sin partidos políticos no puede haber democracia, 60% dijo estar de acuerdo (Latinobarómetro, 2009). ¿Qué respondieron los centroamericanos? El cuadro 19 muestra la información, incluyendo el año 2006 para efectos de comparación. Solamente Guatemala y Panamá registraron valores por debajo de la media latinoamericana para 2009. Podría decirse que en la región los partidos son, generalmente, vistos como necesarios para la democracia. El promedio para la región es de 60.5. Un valor apenas superior al promedio latinoamericano.

**Cuadro 19**  
**Necesidad de los partidos para la democracia en la región, 2006 y 2009<sup>a</sup>**

País	2006	2009
Costa Rica	73	73
El Salvador	56	65
Guatemala	50	40
Honduras	57	66
Nicaragua	64	64
Panamá	42	55
<b>Latinoamérica</b>	<b>58</b>	<b>60</b>

<sup>a</sup> P. Hay gente que dice que sin partidos políticos no puede haber democracia, mientras que hay otra gente que dice que la democracia puede funcionar sin partidos. ¿Cuál frase está más cerca de su manera de pensar? \*Aquí solo 'Sin partidos políticos no puede haber democracia'.

Fuente: Latinobarómetro (2009).

En América Latina se presenta la paradoja de que mayoritariamente se considera a los partidos como entidades necesarias para la democracia al mismo tiempo que estos obtienen niveles muy bajos de confianza ciudadana. Solamente un 24% manifestó en 2009 que tenía “mucho” o “algo” de confianza hacia los partidos (Latinobarómetro, 2009). ¿Se repite esta paradoja en la región centroamericana? En el informe dado a conocer públicamente por Latinobarómetro no se muestran los datos por países. Por tanto, no es posible responder la interrogante planteada utilizando esa fuente de información. Sin embargo, el Barómetro de las Américas, coordinado por la Universidad de Vanderbilt, tiene algunos datos que pueden ser de utilidad (cuadro 20).

El nivel de confianza mostrado en el cuadro 20 está expresado en una escala de 1 a 100. Por tanto, podría afirmarse que los partidos gozan de poca confianza en los centroamericanos. El país con el menor nivel de confianza es Nicaragua. Aunque no hay manera de cruzar esta información con la del Latinobarómetro, ni tampoco puede demostrarse únicamente con la información del LAPOP la paradoja que se está examinando, intuitivamente parece probable que dicha paradoja también está presente en Centroamérica. Es decir, que considerando a los partidos necesarios para la democracia, los mismos no gocen de suficiente confianza, en tanto se les estaría considerando como un mal necesario. Quizá por ello, aunque no tengan un mejor desempeño electoral que los partidos, las candidaturas independientes y otras formas

distintas a los partidos van abriéndose camino en los países de la región, como medios para acceder al poder.

**Cuadro 20**  
**Confianza en los partidos políticos en la región, 2008**

País	Nivel de confianza
Costa Rica	32.3
El Salvador	35.6
Guatemala	33.8
Honduras	36.1
Nicaragua	24.9
Panamá	36.5

Fuente: elaboración propia con datos de LAPOP (2008).

### 3.3 Los efectos desproporcionales de los sistemas electorales

Para que las elecciones sean legítimas deben ser limpias y competitivas. No debería haber intentos por desvirtuar los resultados como expresión de las preferencias de los electores ni tampoco debería haber ventajas para algunos de los competidores. Las elecciones deberían realizarse en igualdad de condiciones y las autoridades electorales son las encargadas de velar porque las cosas ocurran de esa manera. Tres áreas de gestión donde se pone en riesgo la igualdad de condiciones para la competencia electoral son: la desproporcionalidad que suelen generar los sistemas electorales en la relación votos-escaños (cuadro 21), el financiamiento de los partidos y la propaganda electoral. A continuación se describe la situación de la primera área de gestión mencionada en términos comparados, tanto entre países de la región como a lo largo del periodo 1990-2010.

**Cuadro 21**  
**Proporcionalidad de los sistemas electorales parlamentarios en Centroamérica y Panamá, 1990-2010**

País	Año electoral	Proporcionalidad (Índice de Rose)	Proporcionalidad media
Costa Rica	1990	95.2	93.4
	1994	94.4	
	1998	92.4	
	2002	94.1	
	2006	92.2	
	2010	91.9	
El Salvador	1994	92.8	94.6
	1997	93.6	
	2000	92.4	
	2003	94.6	
	2006	98.1	
Guatemala	1999	85.6	83.8
	2003	84.1	
	2007	81.8	
Honduras	1993	98.1	96.0
	1997	95.3	
	2001	96.7	



	2005	93.8	
	2009	n.d.	
<b>Nicaragua</b>	1990	98.3	96.4
	1996	96.6	
	2001	95.4	
	2006	95.3	
<b>Panamá</b>	1994	77.6	83.8
	1999	84.0	
	2004	82.8	
	2009	90.9	

Fuente: actualización de Artiga González (2007).

El cuadro 21 muestra el valor del índice de Rose como medida de proporcionalidad en la transformación de votos a escaños<sup>21</sup>. Panamá y Guatemala aparecen como los países con los sistemas electorales más desproporcionales. Ello se debe, en el primer caso, al predominio de los circuitos uninominales mientras que en el segundo caso a la combinación de 10 circunscripciones pequeñas (con 3 o menos escaños) más la utilización de la fórmula D'Hondt, que entre las fórmulas proporcionales es la más desproporcional.

En el otro extremo aparecen Honduras y Nicaragua como los países con mayor proporcionalidad en el reparto de los escaños. El dato hondureño debe ser tomado con precaución puesto que no está considerando la elección de 2009. La proporcionalidad media podría ser menor si se incluyera el índice de Rose para dicha elección puesto que, a juzgar por lo ocurrido en 2005, la proporcionalidad registrada bajo el nuevo código electoral ya estaba por debajo de la media. Un nuevo valor en esa misma dirección podría hacer que la proporcionalidad media para todo el periodo fuera menor. En tales circunstancias Honduras podría estar pasando a ocupar posiciones semejantes a las de Costa Rica o El Salvador. Nótese que en estos dos últimos casos, el índice de Rose registrado en las últimas elecciones también mostró un descenso respecto de la elección anterior.

En resumen, los sistemas electorales suelen tener un efecto desproporcional inevitable. Esto es así también en la región centroamericana. Sin embargo, la combinación de los diversos elementos constitutivos de los sistemas electorales hace que los efectos desproporcionales sean mayores en unos casos y menores en otros. Esto también se constata en Centroamérica. De estos efectos suelen favorecerse los partidos mayores frente a los partidos menores. El índice de Rose no sirve para confirmar o rechazar este planteamiento puesto que mide la proporcionalidad del sistema en general y no lo que ocurre a cada partido en particular. Para ello hay que utilizar otra medida, como por ejemplo la desviación electoral. Cuanto más grande es el valor de esta diferencia, mayor es la sobrerrepresentación (el signo es +) o la subrepresentación (el signo es -).

El cuadro 22 muestra los valores de la desviación electoral para cada uno de los partidos que obtuvo representación parlamentaria en las últimas elecciones de cada país de la región. Resulta curioso que en Costa Rica, Guatemala y Nicaragua, los partidos que más sobrerrepresentación obtuvieron en tales elecciones fueron los partidos de gobierno. El caso de la UNE en Guatemala llama la atención por el alto valor de la desviación electoral.



Por otro lado, los casos del PCN en El Salvador y del PANAMENISTA en Panamá deben ser resaltados puesto que, sin ser partidos de gobierno, juegan un papel importante en el Congreso para la formación de mayorías legislativas. Ambos partidos ocuparon la tercera posición tanto en votos como escaños. Ahora bien, ¿qué pasa con los partidos pequeños? En todos los países, la tendencia que se dibuja es la de la subrepresentación. Es decir, que su porcentaje de escaños fue menor que su porcentaje de votos. Aunque se necesitan más puntos temporales de comparación podría adelantarse una hipótesis sobre un efecto desigual de los sistemas electorales en la competición legislativa: los partidos grandes (o los que son clave para la formación de mayorías) llevan ventaja sobre los partidos pequeños. Ello se notaría solamente al final, en el reparto de escaños. Los partidos grandes tienden a salir sobrerrepresentados en tanto los pequeños tienden a resultar subrepresentados.<sup>22</sup>

**Cuadro 22**  
**Desviación Electoral: Diferencia entre escaños y votos**  
**para los partidos de Centroamérica y Panamá**  
**(porcentajes)**

Partido	Diferencia
<b>Costa Rica 2010</b>	
PAC	+1.7
PASE	-2.0
PFA	-1.8
<b>PLN</b>	<b>+4.8</b>
PRC	-2.1
PML	+1.2
PRN	+0.2
PUSC	+2.3
<b>El Salvador 2009</b>	
ARENA	-0.5
CD	-0.9
FMLN	-1.0
<b>PCN</b>	<b>+4.3</b>
PDC	-0.9
<b>Guatemala 2007</b>	
CASA	-1.5
EG	-2.7
FRG	-0.9
GANA	+7.0
PAN	-3.6
PP	+1.9
PU	-2.7
UCN	-1.4
UD	-0.7
<b>UNE</b>	<b>11.7</b>
URNG/ MAIZ	-2.3
<b>Honduras 2009</b>	
PDCH	+ 1.3
PINU	+2.0
PLH	-2.9
PNH	-1.0
PUD	+0.6
<b>Nicaragua 2006</b>	

ALN	-1.9
<b>FSLN</b>	<b>+5.4</b>
MRS	+3.2
PLC	0.0
<b>Panamá 2009</b>	
CD	-3.7
MOLIRENA	-1.9
<b>PANAMEÑISTA<sup>a</sup></b>	<b>+8.9</b>
PP	-2.3
PRD	+0.9
PUP	-0.1

Nota: para los partidos de Guatemala y Nicaragua se utilizaron los votos y escaños departamentales.

Fuente: elaboración propia .

### 3.4 Financiamiento

Los partidos políticos, en tanto estructuras de intermediación, son necesarios para la democracia. Por tanto, las sociedades a través de los presupuestos estatales deberían contribuir al fortalecimiento de los partidos. Financiarlos es una especie de inversión en democracia. Ahora bien, los partidos reciben fondos no solo de fuentes estatales (recuadro 4) sino también de entes privados. Lo que se ha observado en otros informes<sup>23</sup> donde se aborda este asunto es que mientras existen controles para las primeras fuentes, el control es insuficiente para las segundas (aunque ciertamente ello varía de país a país).

#### Recuadro 4

Contribución estatal para los partidos políticos en Costa Rica, 2010.  
(Colones)

Partido	Monto
Accesibilidad sin exclusión	956,349,243.48
Acción Ciudadana	3,741,080,303.65
Frente Amplio	348,436,857.83
Liberación Nacional	7,378,842,220.04
Movimiento Libertario	3,105,511,498.33
Renovación Costarricense	400,521,428.73
Unidad Social Cristiana	1,053,836,513.33
Restauración Nacional	135,798,814.98
Unión Agrícola Cartaginés	54,549,459.64
<b>Total</b>	<b>17,174,926,340.00</b>

Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones.

Por otra parte, el insuficiente control público sobre las finanzas de los partidos hace que sea muy difícil saber, a ciencia cierta, cuánto gastan no solo en la campaña electoral sino también en su funcionamiento normal en los periodos de inactividad electoral. No resulta raro que sea en esta materia donde recientemente está cobrando auge regional una serie de demandas de reforma electoral para regular el origen y uso de los fondos, ya sean de fuente pública o privada.

De cara a la competencia electoral, el financiamiento de las campañas hace diferencia sustantiva poniendo en ventaja, usualmente, a los partidos más grandes. Cuando el criterio de reparto de los fondos es la fuerza electoral, sin duda que los partidos más votados son los que se llevan la mayor parte “del pastel”. Como suele haber un anticipo, la diferencia en las condiciones de competencia no solo aparece *ex post* (al momento de liquidar los montos del financiamiento) sino, justamente *ex ante*, si el anticipo se basa en los resultados de la elección anterior<sup>24</sup>.

Se puede discutir si el criterio de la fuerza electoral es el mejor para la distribución del financiamiento público. Las voces a favor dirán que dicha regla funciona como un incentivo: según el esfuerzo que el partido hace para ganar votos, así debería ser su recompensa. Además, se dirá, cuanto más grande es un partido, cuanto más desplegado territorialmente, mayores son los gastos en que se incurre para la campaña.

Las voces en contra dirán que esta forma de reparto condena a los partidos pequeños a seguir siendo pequeños. Los partidos grandes saben que contarán con más fondos al final de la elección y los partidos pequeños saben que tienen que buscar otras fuentes de financiamiento. Lo cierto es que, si se observan los datos de los recuadros 4,5 y 6, de inmediato se nota que los partidos que recibieron más fondos estatales son los que obtuvieron un mayor caudal electoral. Superan varias veces el monto recibido por los partidos pequeños.

Es notable la diversidad en las prácticas del financiamiento estatal a los partidos produce. Al comparar, por ejemplo, el monto global de los recuadros 5 y 63, resalta que El Salvador casi triplica a Guatemala. Sin embargo, los momentos de la entrega son diferentes: post electoral en el primer caso y cuatro desembolsos anuales en el segundo.

---

#### Recuadro 5

Financiamiento público directo a los partidos según elecciones 2009  
(US dólares)

Partido	Monto
ARENA	9,962,228.07
CD	170,298.61
FDR	97,724.15
FMLN	10,559,504.97
PCN	959,941.06
PDC	756,604.18
Total	22,506.301.04

Fuente: elaboración propia con base en resultados oficiales del TSE (2009).

---

---

#### Recuadro 6

Financiamiento estatal a los partidos en Guatemala según las elecciones de 2007  
(US Dólares)

Partido	Monto
UNE	1,852,472.00
PP	1,543,626.00
GANAN	1,130,034.00
FRG	612,332.00
CASA	488,746.00
EG	389,618.00
PU	384,590.00
PAN	286,536.00
UCN	256,218.00
URNG-MAIZ	224,498.00
UD	88,718.00
Total	7,257,388.00

Fuente: ASÍES (2008).

---

### 3.5 Nueva legislación electoral y sus implicaciones

El tema de las leyes electorales y sus reformas es recurrente en el debate político, no solo en Centroamérica sino también en toda América Latina. Es altamente probable que reformas electorales integrales, de gran calado, solo sean posibles en momentos coyunturales específicos. Las ventanas de oportunidad para llevar a cabo las reformas integrales no suelen ser frecuentes. Los momentos de recuperación de la democracia o de fundación de la misma son coyunturas apropiadas para ese tipo de reformas; pero una vez culminada la transición política, el gradualismo parece ser la opción más viable. Así, con distintos ritmos, ya sea en momentos preelectorales o ya sea postelectorales, los países de la región han ido avanzando reformas en áreas similares.

En la segunda mitad de la primera década del siglo XXI son varios los temas que forman una agenda de reforma electoral para toda América Latina (Núñez, 2007). Con mayor o menor intensidad entre los de la región centroamericana, los siguientes temas aparecen en las discusiones y propuestas de reforma:

- a) Mejora de la proporcionalidad y del vínculo entre representantes y representados;
- b) Financiamiento de partidos y campañas;
- c) Transparencia y fiscalización;
- d) Estabilidad y solidez de los sistemas de partidos;
- e) Participación ciudadana y mecanismos de democracia directa;
- f) Inclusión política;
- g) Organización electoral;
- h) Democratización interna de los partidos;
- i) Regulación de las campañas.

El cuadro 23 presenta un resumen de los principales puntos que en los países del istmo fueron objeto de reforma, o están presentes en el debate de una próxima reforma.. Como se puede apreciar, algunos temas son comunes mientras que otros son específicos a los respectivos casos.

**Cuadro 23**  
**Reformas electorales en Centroamérica y Panamá**

País	Año	Puntos de reforma
<b>Costa Rica</b>	2009	Nuevo Código Electoral que incluye disposiciones nuevas sobre: financiamiento de partidos y campañas; voto electrónico; voto en el exterior; organismos electorales; Instituto de Formación y Estudios para la Democracia.
<b>El Salvador</b>	2007	Registro Electoral; organismos electorales; barreras electorales; candidatos; proceso eleccionario; infracciones y sanciones.
	2010	La Sala de la Constitucional de la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucionales la lista cerrada y bloqueada para elegir diputados y el requisito de afiliación partidista para postularse como candidato a diputado. A estos puntos de una reforma previa a las elecciones de diputados en 2012 se suman: voto en el exterior, voto residencial, regulación de las campañas, control sobre el financiamiento de los partidos, rediseño de las circunscripciones electorales, ciudadanización de los organismos electorales, ley de partidos.
<b>Guatemala</b>	2004	Descentralización de la organización electoral; barreras electorales; financiamiento público; tarifas para la propaganda a través de los medios de comunicación social; fiscalización de las finanzas de los partidos y campañas electorales.
	2008-2010	Se trabaja en una reforma desde junio de 2008, para ello se instaló una Comisión Mixta del Congreso de la República y del TSE. Algunos temas que sobresalen son: sanciones económicas a los partidos por campaña anticipada y la creación del Instituto Cívico Político Electoral.
<b>Honduras</b>	2004	Nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.
	2008	Organismos electorales; Censo Nacional Electoral; sufragio para los que cumplirán 18 años entre el cierre del registro y el día de las votaciones;; financiamiento de partidos y campañas; corporaciones municipales; elecciones primarias; candidaturas; encuestas y sondeos; regulación de la campaña; convocatoria; papeletas; organización del proceso eleccionario; escrutinio.
<b>Nicaragua</b>	2010	La Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional la prohibición de la reelección continua establecida por una reforma electoral previa en 1995. El debate de cara a las elecciones presidenciales de 2011 se centra en dicho asunto y en el control de los organismos electorales por parte de los partidos políticos.
<b>Panamá</b>	2006	Voto en el exterior, hospitales, asilos y cárceles; derecho al sufragio de quienes renunciaron a la nacionalidad panameña o adquirieron otra; voto de los miembros de organismos electorales;

depuración del padrón electoral; impedimentos para optar a cargos de elección popular; selección de dirigentes y candidatos partidistas; financiamiento público para los partidos; topes en los gastos de campaña y donaciones privadas; regulación del tiempo de propaganda; candidaturas independientes para diputados; asignación de escaños legislativos; revocatoria de mandato; número de diputados; rediseño de circuitos electorales.

Fuente: elaboración propia a partir de análisis de noticias.

En términos de reforma electoral se puede diferenciar dos grupos de países. Por un lado están los que a la fecha (octubre de 2010) ya hicieron una reforma sustantiva (Costa Rica y Honduras) en donde, incluso, se produjo una nueva ley electoral; por otro lado, se ubican los países que están en pleno debate (El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá). En este último grupo de países, si se realiza algún tipo de reforma será preelectoral con una mayor proximidad en Guatemala y Nicaragua.

Hay que notar que el móvil de la reforma electoral hace que en dos países la misma sea de carácter “obligatorio”. Son los casos de El Salvador y Nicaragua donde el proceso de reforma habría sido iniciado por sus respectivas Salas de lo Constitucional. Esto hace que dichos procesos hayan planteado conflictos entre órganos de gobierno, más allá de las diferencias normales que pueden esperarse entre las propuestas y posicionamiento de las bancadas legislativas de los partidos políticos. Además se trata de reformas ineludibles. Pero que por afectar directamente el acceso y distribución de puestos de poder político son reformas polémicas.

Curiosamente, el retraso de las respectivas reformas en El Salvador o su inminente aprobación en el caso de Nicaragua pueden dar por resultado un similar escenario de enfrentamiento entre diversos actores sociales y políticos, que puede desembocar en una situación de inestabilidad política. Nicaragua ya está una situación de fragilidad institucional manifestada en las elecciones municipales de 2008. Un nuevo pacto entre las élites nicaragüenses tal vez sea necesario para evitar la inestabilidad. En El Salvador, el acuerdo inter elitista para evitar o retrasar la reforma es sólido. Las diferencias se plantean más bien entre las organizaciones sociales, que desean la reforma, y los partidos políticos, que incluso aprobaron una modificación constitucional (que debe ser ratificada después de 2012) para evitar la reforma.

### **3.6 Capacidades organizacionales a nivel nacional**

Dentro de la lógica de la gestión electoral se sostiene que facilitar el acceso a los centros de votación y distribuir una mayor cantidad de juntas receptoras de votos podría tener un impacto en la participación electoral. Ésta fue claramente la lógica seguida en la organización de las elecciones generales de Guatemala en 2007, al implementar todo un plan de descentralización de la organización electoral. El nivel de participación registrado entonces aumentó respecto a años anteriores. Pareciera entonces que la vía administrativa es correcta para garantizar el ejercicio del sufragio. Sin embargo, los

datos del cuadro 24, que colocan en perspectiva regional la lógica señalada, no parecen ir en la dirección indicada.

El país que más Mesas Electorales Receptoras distribuyó para la realización de las elecciones generales fue Honduras en 2009. No obstante, aquí fue donde se registró el menor nivel de participación electoral. Por otra parte, el país donde menos Mesas se instalaron fue Panamá. Sin embargo, este fue el país donde se registró el mayor nivel de participación. El segundo país con más Juntas Receptoras de Votos fue Guatemala pero no se registró allí el segundo mayor nivel de participación. Al contrario, este país ocupó el quinto lugar solamente superado por Honduras. Costa Rica distribuye menos Juntas Receptoras de Votos que El Salvador y, no obstante, registró un mayor nivel de participación electoral. Así las cosas, pues, siendo importante la distribución espacial de los centros de votación y de las mesas electorales, no existe evidencia empírica suficiente para sostener que ella por sí sola tenga un impacto sustantivo en los niveles de participación. Proporcionar facilidades a los electores para que voten no es suficiente para que efectivamente voten.

**Cuadro 24**  
**Recursos organizacionales**  
**para la realización de las últimas elecciones presidenciales en la Región**

País	Año	Centros de votación	Juntas o Mesas Receptoras de Votos	Padrón electoral	Participación electoral
Costa Rica	2010	2,038	6,617	2,822,491	69.1
El Salvador	2009	461	9,543	4,226,479	62.9
Guatemala	2007	2,060	13,756	5,990,029	60.3
Honduras	2009	5,350	<b>15,269</b>	4,611,211	<b>49.9</b>
Nicaragua	2006	4,296	11,274	3,665,141	66.8
Panamá	2009	2,381	<b>5,682</b>	2,211,261	<b>74.0</b>

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

#### **4. Inclusión ciudadana: ejercicio de libertades y derechos particularmente para los grupos excluidos (p.ej. migrantes, indígenas, mujeres y niños).**

En este último apartado se pretende Identificar exclusiones extremas que imposibiliten el ejercicio de la ciudadanía a grupos específicos de población. Para ello se presenta información sobre el ejercicio de derechos especiales para determinadas categorías poblacionales.

##### **4.1 Libertades civiles y derechos políticos.**

El cuadro 25 presenta la evolución del índice de Freedom House, sobre libertades civiles y derechos políticos, para los países centroamericanos durante la primera década del siglo XXI. Como puede notarse se distinguen claramente dos grupos de países. Por un lado, están los que son considerados países libres (F): Costa Rica, El

Salvador y Panamá<sup>25</sup>. Por otro lado, están los que son considerados países parcialmente libres (PF): Guatemala, Honduras y Nicaragua. En este grupo incluso se registró un cierto retroceso en el año 2009.

**Cuadro 25**  
**Evolución del índice de Freedom House<sup>a</sup> sobre derechos políticos y libertades civiles en Centroamérica y Panamá**

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2000	1,2 F	2,3 F	3,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F
01	1,2 F	2,3 F	3,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F
02	1,2 F	2,3 F	4,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F
03	1,2 F	2,3 F	4,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F
04	1,1 F	2,3 F	4,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F
05	1,1 F	2,3 F	4,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F
06	1,1 F	2,3 F	3,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F
07	1,1 F	2,3 F	3,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F
08	1,1 F	2,3 F	3,4 PF	3,3 PF	4,3 PF	1,2 F
09	1,1 F	2,3 F	4,4 PF	4,4 PF	4,4 PF	1,2 F

<sup>a</sup> El primer número del índice de Freedom House representa, en una escala de 1 a 7 (con 1 indicando el más alto y 7 el más bajo), el grado de libertad para los derechos políticos. El segundo número se refiere al respeto de las libertades civiles.

F = Free (Libre)

PF = Partly Free (Parcialmente libre)

NF = Not Free (No libre)

De acuerdo con el promedio para derechos políticos y libertades civiles, los países se clasifican así:

1 – 2.5 = F

3 – 5.5 = PF

5.5 – 7.0 = NF

<sup>b</sup> Se refiere al año de medición y no al año de publicación del informe de Freedom House.

Fuente: los datos están tomados del sitio [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org)

Otra forma de aproximarse al ejercicio de las libertades lo proporciona el Índice de Desarrollo Democrático (IDD)<sup>26</sup>. El cuadro 26 muestra su evolución durante la primera década del siglo XXI. En una primera mirada aparecen claramente dos grupos de países. Por un lado, Costa Rica y Panamá con los mayores valores de dicho índice. Por otro lado, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con los menores valores. Esta imagen de grupos de países contrasta con la obtenida con el índice de Freedom House, puesto que El Salvador aparece en el grupo de países donde el desarrollo democrático es bajo aunque mayor que el de los otros tres casos.

Ahora bien, los datos del IDD muestran una evolución preocupante para toda la región. Se trata de un continuo deterioro del IDD; comenzando en diferentes años cada uno de los países ha ido perdiendo puntaje<sup>27</sup>. En los países donde el índice ya era bajo, la imagen debe preocupar más puesto que, como en el caso de Honduras (el país con menor IDD) la amenaza al desarrollo democrático puede concretarse en hechos concretos.

**Cuadro 26**  
**Índice de Desarrollo Democrático**



	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
<b>Costa Rica</b>	8,575	7,847	8,633	8,510	9,704	9,706	10,321	9,696	9,252
<b>El Salvador</b>	5,544	6,273	4,452	5,053	4,718	3,967	4,184	3,490	3,526
<b>Guatemala</b>	3,992	2,928	3,884	1,648	3,834	3,502	3,444	3,284	2,999
<b>Honduras</b>	3,107	4,098	4,142	4,332	4,431	4,780	4,408	3,859	2,537
<b>Nicaragua</b>	2,963	4,230	3,614	4,032	3,151	2,730	3,860	3,795	3,039
<b>Panamá</b>	8,309	8,028	6,914	6,918	6,828	6,452	6,503	7,191	6,127

Fuente: <http://www.idd-lat.org/informes/84/tablas-y-cuadros.html> (consultada el 23 de octubre de 2010).

## 4.2 Acción afirmativa

Aunque no pueda decirse que en Centroamérica y Panamá haya la intención de discriminar electoralmente a algún grupo de personas en razón de algún atributo, lo cierto es que existen grupos poblacionales que ven limitadas sus posibilidades de ejercicio de sus derechos civiles y políticos. Entre estos grupos están: los indígenas, los discapacitados y los residentes en el exterior. A dichos grupos hay que añadir tres categorías que, aunque tienen mayores posibilidades para el ejercicio de sus derechos, existen limitantes prácticas que hacen que su presencia, por ejemplo, en cargos de elección popular sea minoritaria: las mujeres, los jóvenes y los adultos mayores.

En el pasado, la exclusión del ejercicio de las libertades civiles y políticas fue una, sino la principal, de las causas de las recurrentes crisis políticas en Centroamérica. ¿Importan los grupos poblacionales mencionados como para pensar que ellos puedan estar en el origen de futuras situaciones de inestabilidad y/o crisis política en la región? Al insistir en páginas anteriores que el comportamiento de las élites políticas es clave para entender la estabilidad de los gobiernos, regímenes y sistemas políticos se sugería que la ruptura del pacto, implícito o explícito, a nivel de dichas élites puede llegar a expresarse políticamente. Al hablar ahora de las exclusiones, interesaría identificar si hay, o no, élites políticas excluidas del juego entre élites y, si fuera el caso, ¿pertenecen ellas a los grupos poblacionales de los que se trata en este apartado? No parece ser el caso de los jóvenes, discapacitados y adultos mayores. En cambio, entre los indígenas, mujeres y residentes en el extranjero sí que podrían encontrarse personas que dirigen organizaciones (que dicen representar intereses específicos de tales grupos) que se sientan excluidas del juego entre élites. Pero, ¿son relevantes estas “nuevas contra élites”? Si se juzga por los resultados –no se registra a la fecha movimientos desestabilizadores que provengan de los grupos mencionados- podría concluirse que no tienen por ahora peso político significativo. Lo cual no quiere decir que no haya que tenerlas presentes, pues en algún momento podrían registrarse eventos, o darse condiciones, favorables para sus demandas<sup>28</sup>.

Esfuerzos se han hecho en algunos países de la región para disminuir esta “discriminación práctica” en el ejercicio del sufragio –activo y pasivo. Sin embargo, no puede decirse que exista una política deliberada generalizada por parte de todas las autoridades electorales de la región. El mapa es variopinto. No en todos los países se han adoptado medidas semejantes para las diversas áreas de discriminación.

Costa Rica y Panamá son los países donde más se ha avanzado en materia de acciones afirmativas<sup>29</sup>. En el resto de países es mínima el área donde se han tomado este tipo de medidas.

En general, jóvenes y adultos mayores; discapacitados y residentes en el exterior encuentran dificultades para formar parte de los cuerpos de elección popular. Aunque hay que reconocer, por insuficiente que sea, que para facilitar que estos grupos poblacionales puedan votar se han ido tomando medidas para grupos específicos. Así, por ejemplo, en Costa Rica se instalaron 35 Juntas Receptoras de Votos en hogares de ancianos para las elecciones de 2010. En El Salvador se instalaron rampas para facilitar el acceso a los centros de votación de personas con problemas motrices, en 2009. En Honduras y Panamá se permite el voto de sus nacionales residentes en el exterior sin que tengan que desplazarse a su país, como sí fue en el caso de las elecciones salvadoreñas de 2009, al instalar un centro de votación adicional con diez Juntas Receptoras de Votos. Otra medida que sobresale tanto en Costa Rica como en Panamá es la instalación de mesas electorales en centros penitenciarios.

En lo relativo a la discriminación positiva hacia las mujeres, el cuadro 27 muestra que las cuotas de representación femenina se abrieron paso en algunos países durante la segunda mitad de la década de 1990. En otros países es todavía tarea pendiente; aunque dentro de algunos países, los partidos políticos han hecho suya el establecimiento de cuotas para las mujeres, como es el caso del FMLN en El Salvador, la UNE en Guatemala y el FSLN en Nicaragua. En todo caso, el panorama general es que el grado de avance en materia de acción afirmativa hacia las mujeres va a paso lento en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pese a que en dichos países existe el debate e incluso hay propuestas e interés para incrementar la presencia de mujeres en los órganos de representación popular, tanto a nivel nacional como municipal.

**Cuadro 27**  
**Leyes de cuotas femeninas en Centroamérica y Panamá**

País	Ley que establece las cuotas	Año	Cuota establecida (%)
<b>Costa Rica</b>	Ley 7653	1996	40
<b>El Salvador</b>	No tiene	N/A	No existe
<b>Guatemala</b>	No tiene	N/A	No existe
<b>Honduras</b>	Ley de igualdad de oportunidades para la mujer	2000	25
<b>Nicaragua</b>	No tiene	N/A	No existe
<b>Panamá</b>	Código Electoral	1997	30

Fuente: Acción Ciudadana (2005).

Ahora bien, ¿ha sido suficiente la existencia de medidas de acción afirmativa, en el caso de las mujeres, para incrementar su presencia en los órganos electivos en la práctica?

### 4.3 Presencia de las mujeres en los congresos

La presencia de las mujeres en los parlamentos centroamericanos sigue siendo baja (cuadro 28) e incluso, en algunos países, hubo un retroceso en el último periodo interelectoral. Este es el caso de Honduras y Panamá. Hace falta ver si Guatemala y Nicaragua se sumarán a esta tendencia en 2011. Costa Rica es el país que lidera en el acceso de las mujeres a los escaños de diputados y aunque en este momento tiene una mujer como presidente de la república, ya antes Nicaragua (Violeta Barrios) y Panamá (Mireya Moscoso) habían pasado por esa experiencia. Por el momento no hay indicios de que El Salvador, Honduras y Guatemala (los países del llamado “triángulo norte”) estén dispuestos a transitar por este sendero.

**Cuadro 28**  
**Mujeres diputadas en Centroamérica y Panamá**

País	Año	Total de escaños	Mujeres electas	
			Abs.	%
<b>Costa Rica</b>	2010	57	22	38.6
	2006	57	22	38.6
	2002	57	20	35.1
	1998	57	11	19.3
<b>El Salvador</b>	2009	84	16	19.0
	2006	84	14	16.7
	2003	84	9	10.7
	2000	84	8	9.5
<b>Guatemala</b>	2007	158	19	12.0
	2003	158	13	8.2
	1999	113	10	8.8
<b>Honduras</b>	2009	128	23	18.0
	2005	128	30	23.4
	2001	128	12	9.4
	1997	128	12	9.4
<b>Nicaragua</b>	2006	92	17	18.5
	2001	92	19	20.7
	1996	93	10	10.8
<b>Panamá</b>	2009	71	6	8.5
	2004	78	13	16.7
	1999	71	7	9.9
	1994	72	7	9.7

Fuente: actualización propia con datos de <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm> (Consulta: 17 de octubre de 2010).

## **5. Conclusiones**

Para terminar se presenta una interpretación global de la información presentada en este informe, según cada uno de los objetivos perseguidos. Así, en primer lugar se puede afirmar que no hay suficiente evidencia empírica para sostener que los sistemas de partidos, por sí mismos, estén vinculados con la estabilidad política. Las continuidades y los cambios registrados en los tipos de sistemas de partidos prevalecientes en la región no guardan relación con la ocurrencia de crisis o de estabilidad.

Ahora bien, los partidos políticos siguen monopolizando la representación en los puestos de elección popular. Son considerados por la ciudadanía como una suerte de mal necesario y, quizá por ello, no contribuyen a la participación como electores. Es más, se comienza a dibujar una tendencia hacia la apertura de las candidaturas no partidistas como vía para mejorar los niveles de participación. Pero todavía es muy temprano para afirmar de manera contundente algún resultado.

En cuanto a la gestión electoral, aparece vinculada a las situaciones de estabilidad o de crisis, sobre todo cuando se trata de la gestión del acceso a los puestos de elección y no tanto en términos de dar facilidades para el ejercicio del sufragio. Las autoridades electorales integradas por representantes de los partidos sigue siendo un lastre para aumentar la confianza en la limpieza de las elecciones. La sospecha del fraude todavía está presente en algunos países de la región.

Las medidas de acción afirmativa avanzan poco a poco en la región sin llegar, todavía, a tener un impacto relevante en la inclusión de diversos grupos y categorías poblacionales (mujeres, jóvenes, indígenas, adultos mayores, discapacitados y residentes en el exterior)..

Finalmente, el Programa Estado de la Nación debiera procurar obtener la información electoral (y conexas) en la medida en que van realizándose las elecciones en cada país de la región. Es más fácil obtener la información temporalmente cerca de los eventos electorales que varios años después. Ello facilitaría el seguimiento de los mismos parámetros (disponibilidad y comparabilidad) el tiempo que media entre cada Informe Estado de la Región.

## **Referencias bibliográficas**

Acción Ciudadana. 2005. Estudio de legislación comparada sobre mecanismos de acción afirmativa para segmentos poblacionales subrepresentados (mujeres, pueblos indígenas y jóvenes). Guatemala: Comisión Específica de Asuntos Electorales del Congreso de la República de Guatemala.

- Alcántara, M. 1994. "Élites Parlamentarias Latinoamericanas", Núms. 22, 24, 26, 40 y 34. Proyecto Élités Latinoamericanas (PELA). Universidad de Salamanca (1994-2008).
- \_\_\_\_\_. 1995. *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Álvarez, V. 2010. "La democracia interna de los partidos vista por los legisladores". En *Boletín datos de opinión*, núm. 17-10. Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas.
- Artiga, Á. 2009. "Las elecciones 2009, en perspectiva". En *Estudios Centroamericanos*, Vol.64, núm.719, pp.11-32.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Gestión de sistemas electorales en Centroamérica y Panamá", Ponencia preparada para el III Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
- ASÍES. 2008. *Guatemala: monografía de los partidos políticos 2004-2008*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- Burton, M., et al. 1992. "Introduction: elite transformation and democratic regimes", en Higley, John y Gunther, Richard (Eds.), *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, pp.1-37. Cambridge: Cambridge University Press.
- Camou, A. 1997. "Gobernabilidad y Democracia", Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, núm.6. México: Instituto Federal Electoral.
- Chasquetti, D. 2001. "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación". En Lanzaro, Jorge (comp.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, pp.319-359.
- Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas. 2009. "La cuestión para los observadores internacionales", en *El Salvador 2009...en la mira*, nº 23, p.4.
- Inguanzo, I. 2010. "Clivajes y polarización ideológica de los legisladores de América Latina", en *Datos de opinión*, No.18-10. Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas.
- Laakso, M y Taagepera, R. 1979. "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe". En *Comparative Political Studies*, Vol.12, No.1, pp.3-27.
- Layton, M. 2009. "La confianza en las elecciones". En *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas*, núm.37. (Documento en internet, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0837en.pdf>).

- Linz, J. 1997. "Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?". En Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (Comps.). La crisis del presidencialismo. 1. Perspectivas comparativas. Madrid: Alianza, pp.25-143.
- Mainwaring, S. 1993. "Presidentialism and Multipartyism. The Difficult Combination". En Comparative Political Studies, núm.26.
- Montalvo, D. 2009. "Confianza en los tribunales electorales". En Perspectivas desde el Barómetro de las Américas, núm.3. (Documento en internet, <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/I0823es.pdf>).
- Morlino, L. 1994. "Estabilidad política". En Norberto Bobbio, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino. Diccionario de política. México: Siglo XXI, pp.533.541.
- Payne, J., et al. 2006. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) y Editorial Planeta.
- Prats, O. 2003. "El concepto y el análisis de la gobernabilidad". En Instituciones y desarrollo, núm.14-15. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, pp.239-269. (Documento en Internet: <http://www.iigov.org/id/attachment.drt?art=184669>).
- Pérez, N. 2009. "La organización de los partidos políticos latinoamericanos. Una mirada desde sus niveles de vida partidista". En Boletín datos de opinión, núm.14-09. Proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas.
- Petri, D y Vargas, J. 2010. "Cultura parlamentaria y disciplina partidaria: la institucionalidad informal del transfuguismo en Centroamérica" (Documento en internet: [www.ort.edu.uy](http://www.ort.edu.uy)).
- Rial, J. 2000. "Discriminación electoral", en IIDH-CAPEL, Diccionario Electoral, Tomo I, pp.421-428. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Zovatto, D. 2006. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México: Instituto de Investigación Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e International IDEA.

## Anexos

### ANEXO A.1

#### COSTA RICA 2010: Votos y escaños parlamentarios, según partido político (porcentajes)

Partido	Votos	Escaños
PAC	17.6	19.3
PASE	9.0	7.0
PFA	3.6	1.8
PLN	37.3	42.1
PML	14.5	15.7
PRC	3.9	1.8
PRN	1.6	1.8
PUSC	8.2	10.5
Otros <sup>a</sup>	4.3	-
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> PFFA, PIN, PVE, PAP, PUAC, PRA, MTC, PAM, PTC, PRH.

Fuente: TSE-CR (2010).

#### Siglas:

- PAC: Partido Acción Ciudadana
- PASE: Partido Accesibilidad Sin Exclusión
- PFA: Partido Frente Amplio
- PLN: Partido Liberación Nacional
- PML: Partido Movimiento Libertario
- PRC: Partido Renovación Costarricense
- PRN: Partido Restauración Nacional
- PUSC: Partido Unidad Social Cristiana
- PFFA: Partido Fuerza Familiar Alajuelense
- PIN: Partido Integración Nacional
- PVE: Partido Verde Ecologista
- PAP: Partido Alianza Patriótica
- PUAC: Partido Unión Agrícola Cartaginés
- PRA: Partido Restauración Alajuelense
- PMTC: Partido Movimiento de Trabajadores y Campesinos
- PAM: Partido Alianza Mayor
- PTC: Partido Transparencia Cartaginés
- PRH: Partido Restauración Herediana

## ANEXO A.2

### EL SALVADOR 2009: Votos y escaños parlamentarios, según partido político (porcentajes)

Partido	Votos	Escaños
ARENA	38.6	38.1
CD	2.1	1.2
FMLN	42.6	41.6
PCN	8.8	13.1
PDC	6.9	6.0
Otros <sup>a</sup>	1	-
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> FDR

Fuente: TSE-ES (2009).

#### Siglas:

- ARENA: Alianza Republicana Nacionalista
- CD: Cambio Democrático
- FDR: Frente Democrático Revolucionario
- FMLN: Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional
- PCN: Partido de Conciliación Nacional
- PDC: Partido Demócrata Cristiano



ANEXO A.3

**GUATEMALA 2007: Votos y escaños parlamentarios,  
según partido político (porcentajes)**

Partido	LISTA NACIONAL		LISTA DISTRITAL		TOTAL DE ESCAÑOS	
	votos	escaños	votos	escaños	Abs.	%
CASA	4.9	3.2	4.6	3.1	5	3.2
EG	6.2	6.4	4.3	1.6	4	2.5
FRG	9.7	9.8	9.6	8.7	14	8.9
GANA	16.5	19.4	17.4	24.4	37	23.4
PAN	4.5	3.2	5.2	1.6	3	1.9
PP	15.7	19.4	16.2	18.1	29	18.4
PU	6.1	6.4	6.6	3.9	7	4.4
UCN	4.1	3.2	4.5	3.1	5	3.2
UD	1.4	-	1.5	0.8	1	0.6
UNE	22.8	25.8	22.2	33.9	51	32.2
URNG/ MAIZ	3.6	3.2	3.1	0.8	2	1.3
Otros <sup>a</sup>	4.5	-	4.8	-	-	-
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>158</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> ANN, DCG, DIA, EL FRENTE.

Fuente: TSE-GUA (2007)

Siglas:

- ANN: Alianza Nueva Nación
- CASA: Centro de Acción Social
- DCG: Democracia Cristiana Guatemalteca
- EG: Encuentro por Guatemala
- FRG: Frente Republicano Guatemalteco
- GANA: Gran Alianza Nacional
- PAN: Partido de Avanzada Nacional
- PP: Partido Patriota
- PU: Partido Unionista
- UCN: Unión del Cambio Nacionalista
- UD: Unión Democrática
- UNE: Unidad Nacional de la Esperanza
- URGN: Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca

#### ANEXO A.4

##### HONDURAS 2009: Votos y escaños parlamentarios, según partido político (porcentajes)

Partido	Votos	Escaños
PDCH	1.8	3.1
PINU	1.9	3.9
PLH	38.1	35.2
PNH	56.5	55.5
PUD	1.7	2.3
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: TSE-HON (2009).

Siglas:

- PDCH: Partido Demócrata Cristiano de Honduras
- PINU: Partido Innovación y Unidad
- PLH: Partido Liberal de Honduras
- PNH: Partido Nacional de Honduras
- PUD: Partido Unificación Democrática

## ANEXO A.5

### NICARAGUA 2006: Votos y escaños parlamentarios, según partido político (porcentajes)

Partido	LISTA NACIONAL		LISTA DEPARTAMENTAL	
	votos	escaños	votos	escaños
ALN	26.3	25.0	26.2	24.3
FSLN	37.2	40.0	37.5	42.9
MRS	8.5	5.0	8.2	5.7
PLC	27.5	27.5	27.5	27.1
Otros <sup>a</sup>	0.5	-	0.6	-
<b>Total</b>	100.0	100.0		100.0

<sup>a</sup> Alianza por el Cambio

Fuente: CSE (2006).

#### Siglas:

- ALN: Alianza Liberal Nicaragüense
- FSLN: Frente Sandinista para la Liberación Nacional
- MRS: Movimiento de Renovación Sandinista
- PLC: Partido Liberal Constitucionalista

## ANEXO A.6

### PANAMA 2009: Votos y escaños parlamentarios, según partido político (porcentajes)

Partido	Votos	Escaños
CD	23.4	19.7
MOLIRENA	4.7	2.8
PANAMEÑISTA <sup>a</sup>	22.2	31.1
PP	3.7	1.4
PRD	35.7	36.6
PUP	5.7	5.6
Libre Postulación	2.4	2.8
Otros <sup>b</sup>	2.2	-
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

<sup>a</sup> Es el mismo partido Arnulfista de 2005.

<sup>b</sup> PL, PVMP

Fuente: TE-PAN (2009)

#### Siglas:

CD: Cambio Democrático  
MOLIRENA: Movimiento Liberal Republicano Nacionalista  
PL: Partido Liberal  
PP: Partido Popular  
PRD: Partido de la Revolución Democrática  
PUP: Partido Unión Patriótica  
PVMP: Partido Vanguardia Moral de la Patria

## ANEXO B.1

### COSTA RICA 2010: Votos en elecciones presidenciales según partido político

Partido	Votos	%
PAC	478,877	25.1
PAP	3,158	0.2
PASE	36,104	1.9
PFA	6,782	0.4
PIN	2,049	0.1
PLN	896,516	46.9
PML	399,788	20.9
PRC	13,945	0.7
PUSC	74,114	3.9
<b>Total</b>	<b>1,911,333</b>	<b>100.0</b>

Fuente: TSE-CR (2010).

#### Siglas:

- PAC: Partido Acción Ciudadana
- PAP: Partido Alianza Patriótica
- PASE: Partido Accesibilidad Sin Exclusión
- PFA: Partido Frente Amplio
- PIN: Partido Integración Nacional
- PLN: Partido Liberación Nacional
- PML: Partido Movimiento Libertario
- PRC: Partido Renovación Costarricense
- PUSC: Partido Unidad Social Cristiana

**ANEXO B.2**

**EL SALVADOR 2009: Votos en elecciones presidenciales,  
según partido político.**

<b>Partidos</b>	<b>Votos</b>	<b>%</b>
<b>ARENA</b>	1,284,588	48.7
<b>FMLN</b>	1,354.000	51.3
<b>Totales</b>	2,638,588	100.0

Fuente: TSE-ES (2009)

Siglas:

ARENA: Alianza Republicana Nacionalista

FMLN: Frente "Farabundo Martí" para la Liberación Nacional

### ANEXO B.3

#### GUATEMALA 2007: Votos en elecciones presidenciales (primera vuelta), según partido político

Partido	Votos	%
ANN	19,640	0.6
CASA	244,373	7.5
EG	100,365	3.1
FRG	239,204	7.3
GANNA	565,017	17.2
PAN	83,369	2.5
DCG	16,461	0.5
DIA	18,395	0.6
PP	771,813	23.5
PU	95,280	2.9
UCN	103,695	3.2
UD	24,893	0.8
UNE	926,236	28.2
URNG/ MAIZ	70,208	2.1
<b>Total</b>	<b>3,278,949</b>	<b>100.0</b>

Fuente: TSE-GUA (2007).

#### Siglas:

ANN:	Alianza Nueva Nación
CASA:	Centro de Acción Social
EG:	Encuentro por Guatemala
FRG:	Frente Republicano Guatemalteco
GANNA:	Gran Alianza Nacional
PAN:	Partido de Avanzada Nacional
DCG:	Democracia Cristiana Guatemalteca
PP:	Partido Patriota
PU:	Partido Unionista
UCN:	Unión del Cambio Nacionalista
UD:	Unión Democrática
UNE:	Unidad Nacional de la Esperanza
URNG/ MAIZ:	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca-MAIZ

#### ANEXO B.4

#### HONDURAS 2009: Votos en elecciones presidenciales, según partido político

Partido	Votos	%
PDCH	38,413	1.8
PINU	39,960	1.9
PLH	817,524	38.1
PNH	1,213,695	56.6
PUD	36,420	1.7
<b>Total</b>	<b>2,146,012</b>	<b>100.0</b>

Fuente: TSE-HON (2009).

Siglas:

- PDCH: Partido Demócrata Cristiano de Honduras
- PINU: Partido Innovación y Unidad Social Demócrata
- PLH: Partido Liberal de Honduras
- PNH: Partido Nacional de Honduras
- PUD: Partido Unificación Democrática



## ANEXO B.5

### NICARAGUA 2006: Votos en elecciones presidenciales, según partido político

Partido	Votos	%
ALN	693,391	28.3
FSLN	930,862	38.0
MRS	154,224	6.3
PLC	664,225	27.1
AC	7,200	0.3
<b>Total</b>	<b>2,449,902</b>	<b>100.0</b>

Fuente: IFES Election Guide

#### Siglas:

- AC: Alianza por el Cambio
- ALN: Alianza Liberal Nicaragüense
- FSLN: Frente Sandinista para la Liberación Nacional
- MRS: Movimiento de Renovación Sandinista
- PLC: Partido Liberal Constitucionalista

## ANEXO B.6

### PANAMÁ 2009: Votos en elecciones presidenciales, según partido político

Partido	Votos	%
CD	509,986	32.1
MOLIRENA	94,841	6.0
PANAMEÑISTA	293,554	18.5
PL	7,794	0.5
PP	35,459	2.2
PRD	553,974	34.9
PUP	53,952	3.4
PVMP	36,867	2.3
<b>Total</b>	<b>1,586,427</b>	<b>100.0</b>

Fuente: TE (2009)

#### Siglas:

CD: Cambio Democrático  
MOLIRENA: Movimiento Liberal Republicano Nacionalista  
PL: Partido Liberal  
PP: Partido Popular  
PRD: Partido de la Revolución Democrática  
PUP: Partido Unión Patriótica  
PVMP: Partido Vanguardia Moral de la Patria

**ANEXO C**

**Evolución de la fluidez partidista en Centroamérica, Panamá entre 1990 y 2010**

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1990	(base)	-	-	-	(base)	-
1993	-	-	-	(base)	-	-
1994	4.4	(base)	-	-	-	(base)
1996	-	-	-	-	59.4	-
1997	-	4.2	-	1.1	-	-
1998	5.4	-	-	-	-	-
1999	-	-	(base)	-	-	13.3
2000	-	9.0	-	-	-	-
2001	-	-	-	0.0	58.6	-
2002	15.8	-	-	-	-	-
2003	-	1.2	30.6	-	-	-
2004	-	-	-	-	-	5.6
2005	-	-	-	0.0	-	-
2006	4.5	0.0	-	-	18.1	-
2007	-	-	16.2	-	-	-
2009	-	0.0	-	0.0	-	11.8
2010	1.8	-	-	-	-	-
Prom.	6.4	2.9	23.4	0.3	45.4	10.2

Fuente: elaboración propia.

ANEXO D

Número Efectivo de Partidos en Centroamérica y Panamá. 1990-2010.

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Pres	Leg.	Pres	Leg.	Pres	Leg.	Pres	Leg.	Pres	Leg.	Pres	Leg.
1990	-	-	-	-	-	-	-	-	2.1	2.1	-	-
1993	-	-	-	-	-	-	2.0	2.0	-	-	-	-
1994	2.1	2.3	3.0	3.1	-	-	-	-	-	-	4.0	4.3
1995	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1996	-	-	-	-	-	-	-	-	2.4	2.7	-	-
1997	-	-	-	4.1	-	-	2.2	2.1	-	-	-	-
1998	2.4	2.6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
1999	-	-	2.7	-	3.8	2.4	-	-	-	-	2.7	3.3
2000	-	-	-	3.5	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	-	-	-	-	-	-	2.1	2.4	2.0	2.0	-	-
2002	3.2	3.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
2003	-	-	-	3.5	4.3	4.6	-	-	-	-	-	-
2004	-	-	2.2	-	-	-	-	-	-	-	2.9	2.9
2005	-	-	-	-	-	-	2.2	2.3	-	-	-	-
2006	3.0	3.3	-	3.0	-	-	-	-	3.3	3.1	-	-
2007	-	-	-	-	5.6	4.9	-	-	-	-	-	-
2009	-	-	2.0	2.9	-	-	2.1	2.3	-	-	3.8	3.6
2010	3.0	3.4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Prom.</b>	2.7	3.1	2.5	3.4	4.6	3.9	2.1	2.2	2.4	2.5	3.4	3.5

Fuente: elaboración propia.

ANEXO E

**Margen de victoria en elecciones presidenciales y legislativas en Centroamérica y Panamá. 1990-2007.**

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.	Pres.	Leg.
1990	-	-							13.9	13.1		
1993							10.0	10.0				
1994	1.9	4.2	24.1 <sup>a</sup>	23.6							2.4 <sup>c</sup>	8.4
1995												
1996									13.2	8.8 <sup>b</sup>		
1997			--	2.4			9.8	8.0				
1998	2.4	6.4										
1999			22.9	--	17.4 <sup>a</sup>	13.7 <sup>b</sup>					7.0 <sup>c</sup>	10.4
2000			--	0.8								
2001							7.9	5.7	14.0	10.8 <sup>b</sup>		
2002	7.5 <sup>a</sup>	2.7										
2003			--	2.1	7.9 <sup>a</sup>	3.9 <sup>b</sup>						
2004			22.0	--							16.6 <sup>c</sup>	18.6
2005							3.7	4.4				
2006	1.1	11.2		0.1					9.7	10.0 <sup>b</sup>		
2007	-	-	-	-	4.7	4.8 <sup>b</sup>	-	-	-	-	-	-
2009	-	-	2.6	4.1	-	-	18.5	n.d	.	-	22.4	12.3
2010	21.8	19.7	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Prom.</b>	<b>6.9</b>	<b>8.8</b>	<b>17.9</b>	<b>5.5</b>	<b>10.0</b>	<b>7.5</b>	<b>10.0</b>	<b>7.0</b>	<b>12.7</b>	<b>10.7</b>	<b>12.1</b>	<b>12.4</b>

<sup>a</sup> En primera vuelta.

<sup>b</sup> Según el total de votos departamentales.

<sup>c</sup> Cálculos según votos por coaliciones.

n.d. = no disponible en la fecha de redacción de este trabajo.

Fuente: elaboración propia.

**ANEXO F**

**Participación en elecciones presidenciales  
en Centroamérica, 1990-2010 (sobre inscritos)**

País	Año Electoral	Participación sobre inscritos (%)	Participación electoral Media
Costa Rica	1990	81.8	71.2
	1994	81.1	
	1998	70.0	
	2002	60.2	
	2006	65.1	
	2010	69.1	
El Salvador	1994	53.6	56.1
	1999	38.6	
	2004	69.4	
	2009	62.9	
Guatemala	1999	40.4	52.9
	2003	57.9	
	2007	60.5	
Honduras	1993	65.0	61.6
	1997	71.8	
	2001	66.3	
	2005	55.1	
	2009	49.9	
Nicaragua	1990	86.2	80.8
	1996	76.4	
	2001	90.3	
	2006	70.2	
Panamá	1994	73.7	75.2
	1999	76.2	
	2004	76.9	
	2009	74.0	

Fuente: elaboración propia.

## Notas

<sup>1</sup> Por sistema se entiende aquí el entramado de organizaciones de gobierno que permiten a una sociedad tomar decisiones vinculantes y ponerlas en práctica. Por régimen se entiende el conjunto de reglas formales que regulan el acceso y el ejercicio del poder. Al hablar de gobierno se hace referencia al Ejecutivo.

<sup>2</sup> Siguiendo a Burton, Gunther y Higley (1992) aquí se entiende por élites políticas a todas aquellas personas que ocupan puestos de dirección en las estructuras de gobierno y de representación política, por ejemplo, los presidentes, los diputados, los magistrados, los altos funcionarios (incluyendo a los jefes de las fuerzas armadas) y los dirigentes partidistas.

<sup>3</sup> Los márgenes que definen la normalidad solo pueden determinarse *ex post* mediante la observación del momento en que ha ocurrido una crisis. Dicha normalidad puede variar de país a país. Mientras en un caso los márgenes pueden ser muy amplios (la crisis dilata en producirse) en otro caso pueden ser estrechos (la crisis se produce pronto). La tensión política (expresada como conflictos entre actores del gobierno, régimen o sistema) derivará en crisis según sea el nivel de tolerancia a dicha tensión que muestren las élites políticas. Ese nivel variará entre las élites del mismo país y entre países.

<sup>4</sup> La figura 1 sugiere que tanto la estabilidad como la crisis de los sistemas deben considerarse como variables continuas entre los límites de estabilidad y persistencia respectivamente. Ambas son cuestiones de grado *entre* dichos límites. Pero *en* ellos, la estabilidad y persistencia se comportan de manera discontinua.

<sup>5</sup> La fluidez se ha calculado con la fórmula:  $fp = \frac{1}{2} (e_a + e_d)$ , donde  $e_a$  es el porcentaje de escaños que obtienen los partidos que aparecen por primera vez en el parlamento –o, por lo menos, que en la elección anterior no obtuvieron escaños pero en la elección presente sí– y  $e_d$  es el porcentaje de escaños de los partidos que desaparecen –o, por lo menos, que en esta elección no obtuvieron escaños.

<sup>6</sup> Para calcularlo se utilizó la fórmula  $N_p = 1 / (\sum S_i^2)$ , donde  $S_i$  es el porcentaje de escaños que obtuvo cada partido.

<sup>7</sup> La dispersión ideológica es calculada como la desviación típica de las ubicaciones de los parlamentarios sobre una escala de 1 a 5, donde 1 es “extrema izquierda” y 5 es “extrema derecha”.

<sup>8</sup> La distancia ideológica da la medida en que dos grupos cualesquiera –en este caso, grupos parlamentarios– difieren en su autoubicación o en la ubicación que le asignan a sus partidos. Para este informe se utiliza una escala de 1 a 10. La distancia ideológica se calcula dividiendo la diferencia entre las ubicaciones medias de los dos grupos parlamentarios mostrados, por el rango de la escala, es decir 9.

<sup>9</sup> Linz (1997) inició una oleada de análisis que responsabilizaban al presidencialismo latinoamericano de las frecuentes crisis políticas que padecían los países de la región.

<sup>10</sup> Menos aún cuando los países estables tienen sistemas de partidos con características semejantes a los de los países con situaciones de crisis (ver figura 3).

<sup>11</sup> Hay que tener presente que los datos del cuadro se refieren a las opiniones de los legisladores y no es la voz de los militantes.

<sup>12</sup> De hecho, en la historia reciente del FMLN abundan las expulsiones por disidencia. No es descabellado sostener que ése ha sido el mecanismo mediante el cual este partido se fue depurando hasta quedar bajo el control de una sola de las organizaciones que le dieron origen: el Partido Comunista Salvadoreño.

<sup>13</sup> Según Petri y Vargas (2010): “La importancia numérica del transfuguismo legislativo, y el impacto severo que ello tiene en la fragmentación parlamentaria; las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Cuarto Informe Estado de la Región

Legislativo, la organización interna de las relaciones de los parlamentos; la volatilidad del sistema de partidos, la alteración de las dinámicas coalicionales y la gobernabilidad democrática en su conjunto, llaman a **una regulación racionalizada del fenómeno**” (Las negritas son de los autores).

<sup>14</sup> El detalle de los resultados electorales puede consultarse en los anexos.

<sup>15</sup> Diferencia porcentual de votos entre los dos partidos más votados.

<sup>16</sup> Rodolfo Parker, Secretario General del PDC.

<sup>17</sup> Vale recordar que la fórmula de mayoría absoluta con segunda vuelta persigue, entre otros objetivos, manufacturar una mayoría “ficticia” que otorgue suficiente legitimidad al ganador.

<sup>18</sup> Hay que tomar en cuenta que las elecciones de diputados y las elecciones presidenciales se llevaron a cabo el mismo año pero con dos meses de diferencia. Las primeras se llevaron a cabo en enero y las segundas en marzo.

<sup>19</sup> Esta afirmación remite a la discusión previa sobre la estabilidad de los sistemas políticos y al papel que en ello tienen las élites políticas (ver apartado 1. Marco teórico y conceptual). Trasladada dicha discusión al terreno de la gestión electoral habría que decir que la percepción relevante sobre la misma es la de las élites. Por supuesto que la percepción a nivel de *demos* importa pero su impacto sobre la estabilidad del sistema estaría subordinada a la movilización que promuevan las élites descontentas.

<sup>20</sup> Una tendencia general que se identifica de estas observaciones consiste en el predominio de los partidos de ámbito nacional en la región (pese a que existan partidos subnacionales en Costa Rica y Nicaragua, y otras formas de candidatura en Guatemala, Honduras y Panamá). Esta tendencia tiene implicaciones para poder hablar de sistemas de partidos “propiamente” locales si los partidos predominantes son nacionales. Aunque de manera analítica pueda hablarse de tales sistemas, la competencia en los mismos estaría subordinada a la competencia en los sistemas de partidos nacionales. Ahora bien, en términos de países, la existencia de partidos subnacionales independientes de los partidos nacionales puede servir como canal de acceso al poder local por parte de grupos excluidos en el ámbito nacional.

<sup>21</sup> Este índice se calcula mediante la fórmula:  $I_R = 100 - \frac{1}{2} \sum |V_i - S_i|$ , donde  $V_i$  y  $S_i$  son los porcentajes de votos y escaños del  $i$ -ésimo partido. En el cálculo solo se considera a los partidos que obtuvieron escaños.

<sup>22</sup> De esta tendencia, los partidos hondureños se desvían notablemente puesto que los partidos grandes estarían subrepresentados mientras que los partidos pequeños resultaron sobrerrepresentados en diversas medidas. Sin embargo, los datos del cuadro 23, para el caso hondureño, deben ser tomados con precaución por el cuestionamiento en medio del cual se realizaron las elecciones legislativas y presidenciales en 2009.

<sup>23</sup> Ver, por ejemplo, Zovatto (2006) y la ponencia de Artiga González (2007) para el III Informe sobre el Estado de la Región.

<sup>24</sup> Destinar parte de los fondos estatales para cubrir gastos diferentes a los de campaña busca disminuir este efecto distorsionante del financiamiento público para los partidos. Sin embargo, esta forma de distribuir el financiamiento no es todavía la regla general en la región.

<sup>25</sup> En el caso de El Salvador hay que decir que su calificación como país libre es vulnerable pues está en el límite inferior (2.5) de la clase. No así los casos de Costa Rica y Panamá.

<sup>26</sup> “El IDD-Lat es un índice diseñado para medir el desarrollo democrático de los países latinoamericanos. Considera 31 indicadores agrupados en 4 dimensiones que miden: la legalidad del régimen democrático, el respeto de los derechos políticos y libertades civiles, la calidad institucional y el grado de eficiencia



política y el ejercicio de poder efectivo para gobernar. Esta última dimensión a su vez se descompone en dos subdimensiones: Capacidad para generar políticas que aseguren bienestar y Capacidad para generar políticas que aseguren eficiencia económica. A su vez, el IDD-Lat presenta dos Índices Parciales o Subíndices que caracterizan dos aspectos centrales del desempeño del sistema democrático latinoamericano. Se trata de los Subíndices Respeto de los Derechos Políticos y Libertades Civiles y Calidad Institucional y Eficiencia Política.” (IDD 2010, <http://www.idd-lat.org/informes/anexos/metodologia.html>, consultado el 23 de octubre de 2010).

<sup>27</sup> Los valores en color rojo muestran dicha tendencia.

<sup>28</sup> En diversas medidas, mujeres, indígenas y residentes en el extranjero han logrado incorporar sus demandas por las vías institucionales establecidas, aunque no hayan tenido el resultado deseado. Hay elementos culturales sobre los cuales tendrían que trabajar las organizaciones de estos grupos poblacionales que funcionan como resistencias para la promoción de sus intereses.

<sup>29</sup> Por acción afirmativa se entiende el “establecimiento de normas que buscan, intencionadamente, favorecer a un determinado sector que hasta el momento se consideraba minoritario, realizando una acción afirmativa de derechos de las minorías. La legislación protectora es un mecanismo que intenta revertir una discriminación existente imponiendo limitaciones y reservando espacios de acción para las personas o sectores hasta entonces desplazados.” (Rial, 2000).