

**Segundo Informe sobre  
Desarrollo Humano en  
Centroamérica y Panamá**



**SEGUNDO INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO  
EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ.**

COS/00/024  
PNUD

**CAPÍTULO DESAFÍO DE LA CALIDAD DEMOCRÁTICA**

Estudio sobre “Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos en Centroamérica y Panamá”

(Preparado por Álvaro Artiga González como insumo para el capítulo desafío de la calidad democrática)

El Salvador, diciembre de 2002

## INDICE

INTRODUCCIÓN .....	3
RESUMEN EJECUTIVO .....	4
1. SISTEMAS Y PROCESOS ELECTORALES .....	10
1.1 La legislación electoral.....	10
2.1 Los procesos electorales en la práctica. ....	22
1.3 Las percepciones .....	40
2. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS .....	43
3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS AFILIADOS .....	50
3.1. La legislación sobre los partidos políticos. ....	50
3.2. ¿Quién puede ser candidato? .....	53
3.3 ¿Quiénes eligen a los candidatos dentro de los partidos? .....	54
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	56
Anexos.....	61

## INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resultado de la consultoría que sobre “Sistemas electorales y sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá” realizó el autor para el proyecto “Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá”, auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El informe contiene, fundamentalmente, tres partes: I) Sistemas y procesos electorales, II) Sistemas electorales y sistemas de partidos y III) Los partidos políticos y sus afiliados. Cada una de estas partes responde una pregunta básica de interés para el Segundo Informe:

- a) ¿Garantizan los sistemas electorales centroamericanos la realización de elecciones libres, limpias, competidas y basadas en la más amplia participación ciudadana?
- b) ¿Promueven los sistemas electorales centroamericanos la conformación de sistemas de partidos políticos estables y representativos?
- c) ¿Respetan los partidos políticos los derechos civiles y políticos de sus afiliados?

La respuesta a cada una de estas preguntas se basa en información secundaria proveniente de documentos impresos y en formato digital, tal como lo establecían los términos de referencia bajo los cuales se contrató la consultoría. El análisis, por tanto, se fundamenta “en la más amplia recopilación de estadísticas y en la elaboración de indicadores pertinentes, así como en la recopilación de estudios que se han publicado sobre el tema en la última década (Términos de Referencia). Un primer avance de los resultados, la información utilizada y la metodología para su tratamiento, fue presentado en un Taller Regional sobre “Desafíos de la calidad de la democracia”, realizado en Tegucigalpa, Honduras, el 6 de noviembre de 2002. En este sentido, el trabajo recoge aquellas observaciones que se le hicieran oportunamente y que el autor consideró pertinentes. Como se comprenderá, se trata de un tema sobre el que se ha escrito mucho en cada país y el estado de la opinión refleja ese “parroquialismo”. La perspectiva regional que ofrece este documento permite identificar tendencias generales que son las que importan en una investigación de esta naturaleza. Ello implica que no se profundice en temas que aún estando presentes en todos los países tienen un peso diferente.

Metodológicamente, la investigación adoptó un acercamiento comparativo en los diversos temas abordados tomando en cuenta las variables que se consideraron cruciales para articular los hallazgos en una misma línea argumentativa. En este sentido, mucha información se ha dejado de lado no porque no sea importante sino porque se ha utilizado aquella que permite dar respuesta a las preguntas planteadas. Además, allí donde fue posible, la comparación se hizo de manera diacrónica para facilitar la identificación de tendencias. Ahora bien, como se advierte en el Resumen Ejecutivo, uno de los hallazgos de la investigación refiere a los problemas de comparabilidad de la información existente en la región, no solo entre países sino

también entre fuentes informativas dentro de cada país. El no haber podido desarrollar un trabajo “in situ”, dada la limitación de los recursos financieros disponibles para poder financiar la estadía en cada país por el tiempo suficiente para obtener la información más actualizada sobre los diversos temas, también pesó en adoptar un tratamiento bastante general antes que en profundidad. Pese a estas dificultades, los hallazgos y tendencias identificadas, que describen el Estado de la Región en estas materias, están suficientemente documentados y empíricamente sustentados.

## RESUMEN EJECUTIVO

La consultoría buscaba dar respuesta a tres preguntas generales e identificar algunas tendencias en cuanto al desarrollo de los sistemas electorales y sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá. La investigación realizada, sobre la base de información secundaria, ha conducido a los siguientes resultados:

1. ¿Garantizan los sistemas electorales centroamericanos la realización de elecciones libres, limpias, competidas y basadas en la más amplia participación ciudadana?

Los sistemas electorales, entendidos en un sentido amplio, no son suficiente garantía para la realización de elecciones libres, limpias, competidas y basadas en la más amplia participación ciudadana. Son un factor que contribuye pero no es el único. Ciertamente en la región ha habido avances en materia electoral especialmente en aquellos países donde no hay experiencia democrática previa y donde las elecciones fueron utilizadas por los regímenes autoritarios como un mecanismo para autolegitimarse. La evaluación sobre respeto a los derechos civiles y políticos que año tras año realiza Freedom House, los informes elaborados por las diversas misiones de observación electoral nacionales e internacionales, y la aceptación de los resultados electorales generales por parte de los principales actores políticos apoyan esta afirmación. Sin embargo, el impulso en esta dirección parece estarse agotando en algunos países. El caso más llamativo ha sido el de las elecciones de 2001 en Nicaragua favorecido por el llamado pacto Alemán-Ortega que condujo a una reforma constitucional y electoral en enero de 2000. Como resultado de esa coyuntura la “imparcialidad” del Consejo Supremo Electoral (uno de los criterios utilizados en la región para integrar los organismos electorales) ha sido sustituida, aunque no de manera explícita, por la “vigilancia partidista recíproca”. Este principio integrador de los organismos electorales ofrece menos garantías para la libertad y limpieza de las elecciones. En otros casos, como El Salvador y Honduras, las características de las máximas autoridades en materia electoral también son las que menor autonomía ofrecen a dichos organismos. En el otro extremo, Costa Rica, Guatemala y Panamá tienen unas mejores condiciones institucionales para garantizar la limpieza y credibilidad en las elecciones.

En materia de garantizar la más amplia participación ciudadana, los sistemas electorales de la región ofrecen un panorama más diversificado. Por ejemplo, el derecho a realizar propaganda queda restringido en casi todos los países a los partidos políticos u otra forma alternativa de candidatura. El caso que se desvía de esta pauta es Honduras donde no existe restricción alguna del sistema electoral para que cualquier

ciudadano pueda realizar esta actividad. Hay diferencias también en el acceso a los medios de comunicación de masas administrados por el Estado que se permite a los partidos. La diferencia más notable está en el caso hondureño donde está prohibida su utilización. Otra limitante a la participación viene por el lado del voto de quienes no están dentro de sus países. Las leyes electorales de Honduras y Panamá contemplan la posibilidad no así en el resto de países. Sin embargo, la principal limitante del sistema electoral a la más amplia participación sigue estando en el cumplimiento de los requisitos para poder ejercer el sufragio. Los casos de El Salvador y Guatemala son aquí los que mayores dificultades ofrecen para el cumplimiento de tales requisitos. El procedimiento de oficio para estar inscrito en el registro electoral de Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá es un incentivo positivo a la participación.

Por el lado de la participación de los partidos políticos u otras formas de candidatura independientes, la regulación electoral en la región es también diversa. Unos casos ofrecen mayores facilidades (con umbrales de inscripción más bajos y umbrales de cancelación, en términos relativos, más altos) como Honduras. En el otro extremo está El Salvador donde no solo los partidos tienen el monopolio de la representación política en cargos de elección popular sino que los partidos terminan siendo, prácticamente, de ámbito nacional.

La duración de la jornada electoral también es una variable a considerar en el favorecimiento, o no, de una amplia participación. De nuevo, el mapa regulatorio es variopinto en la región. Costa Rica tiene la mayor jornada electoral (12 horas) y Panamá la menor (9 horas).

Ahora bien, se ha dicho que los sistemas electorales no constituyen un factor suficiente para garantizar elecciones libres, limpias, competidas y participativas. De hecho, el análisis de la práctica de los procesos electorales muestra situaciones que no se corresponden con los avances y garantías que ofrece la legislación electoral. Así, por ejemplo, Guatemala tiene el organismo máximo en materia electoral más imparcial y autónomo de la región y, sin embargo, es el país donde los niveles de participación en elecciones son los más bajos de la región. El Salvador es uno de los países con menores garantías y muestra niveles de participación semejantes a los de Guatemala. Así pues, la legislación electoral no basta como garantía. Por otro lado, ni las facilidades para la constitución de partidos u otras formas de candidatura independientes, ni un mayor número de partidos contendientes, implican mayores niveles de participación. No solo porque es muy frecuente que los partidos nuevos se originan de escisiones de partidos viejos (y, por tanto, los que contienden siguen siendo los mismos), sino también porque no todos los contendientes tienen relevancia política. Así, si Honduras es el país cuyo sistema electoral es el que más facilidades brinda para la participación es, a la vez, con menos partidos contendientes y con representación parlamentaria.

Vinculado al tema de la participación (tanto de electores como de partidos) está el fenómeno de la desigualdad en que se lleva a cabo dicha participación (violentando técnicamente el principio de igualdad del sufragio). En todos los casos hay un desigual reparto de escaños legislativos a nivel territorial haciendo que algunas circunscripciones

estén, o bien subrepresentadas, o bien sobrerrepresentadas, con relación a una razón de representación promedio nacional. Por otra parte, tampoco se logra en ningún país de la región que los escaños legislativos tengan el mismo “valor” en términos de cociente electoral. Con lo cual, en ciertas zonas, obtener un escaño cuesta menos en términos de votos que en otras zonas. Ahora bien, aunque la desigualdad en estas dos dimensiones sea una nota general para todos los países, en algunos ocurre de manera más acentuada, como El Salvador y Guatemala, y en otros de manera más atenuada, como Costa Rica y Honduras.

La desigualdad también se pone de manifiesto cuando se observa la proporcionalidad que producen los sistemas electorales a la hora del reparto de los escaños. El sistema más desproporcional es el de Guatemala y el más proporcional es el de Honduras. El caso panameño se desvía de la pauta regional en tanto tiene un sistema mixto que combina escaños disputados mayoritariamente y escaños disputados proporcionalmente.

Un tercer nivel de análisis a la pregunta general planteada se ubica en las percepciones de la población sobre las elecciones. Y es aquí donde parece haberse avanzado poco. En primer lugar, los países con tradición autoritaria tienen a un alto porcentaje de su población percibiendo a las elecciones todavía como fraudulentas. Es el caso de Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras. Se trata de países que muestran diferencias de comportamiento en sus sistemas electorales en las más diversas direcciones pero en los cuales existe una coincidencia en términos de percepciones. Una estrategia de comparación por los “casos más diferentes” sugiere buscar el elemento o variable común que estaría explicando las percepciones comunes. Y lo común que tienen estos países es su pasado autoritario en donde el fraude fue una práctica frecuente. Esto quiere decir que una amplia capa de las poblaciones de estos países no han variado su percepción pese a los avances en materia legal.

Sin embargo, como también se ha detectado una tendencia a la baja en la participación electoral en todos los países, hay que buscar el elemento común. Y lo que se encuentra es el descrédito generalizado en los partidos políticos. Las poblaciones de los países de la región confían y creen cada vez menos en los partidos. Prácticamente, cualquier encuesta de opinión que indaga esta cuestión llega a la misma observación. La ciudadanía no se siente representada y toma distancia de los partidos y, más en general, de los representantes políticos, especialmente de los diputados centroamericanos. No hay país en la región donde no exista este reclamo y no parece haber un esfuerzo por la “clase política” centroamericana para superar este problema. Incluso Costa Rica, el país de mayor tradición democrática en la región, ha visto deteriorarse el vínculo entre partidos tradicionales y electores en sus dos últimos procesos electorales.

2. ¿Promueven los sistemas electorales centroamericanos la conformación de sistemas de partidos políticos estables y representativos?

La última parte de esta pregunta ya ha sido contestada al mostrar las percepciones que tienen los ciudadanos centroamericanos sobre los partidos políticos. En este sentido se

puede decir que existe en toda la región, aunque en unos casos más que en otros pero en todos con una tendencia a incrementarse, un déficit de representatividad. Con información secundaria no ha sido posible establecer si ese déficit afecta a las otras formas alternativas de candidaturas, sea colectivas o sea individuales. Tampoco ha sido posible diferenciar entre partidos nacionales y partidos regionales o locales en cuanto al grado de representatividad del que gozan. Ahora bien, en cuanto a la estabilidad de los sistemas de partidos la situación cambia. Lo primero que hay que decir es que es posible diferenciar a los sistemas de partidos centroamericanos según la estabilidad de la oferta partidista. Honduras y Costa Rica (hasta 1998) tenían los sistemas más estables a juzgar por el valor promedio del índice de fluidez calculado para llevar a cabo el análisis. Por otro lado, Guatemala y Nicaragua tienen los sistemas más fluidos aunque hay que tomar en cuenta que en el primer caso la fluidez ha ido disminuyendo. No así en el segundo caso. El Salvador y Panamá están en situaciones intermedias pero de todas formas puede juzgarse que tienen sistemas inestables.

La fluidez de los sistemas de partidos hace alusión a la dificultad para estructurar, por un lado, una oferta partidista y, por otro lado, una representación partidista parlamentaria (al menos en el sentido de que sean los mismos partidos los que alcanzan representación en las asambleas legislativas). Lo que no está claro es que la fluidez sea provocada por los sistemas electorales o cómo podrían éstos provocarla. Pareciera que las disputas en las cúpulas de los partidos está en la base del apareamiento de nuevos partidos de una elección a otra, así como son los umbrales de cancelación de los partidos los que pueden favorecer el desaparecimiento de los mismos de la escena política. Pero la desaparición de partidos no tiene por qué implicar el surgimiento de otros nuevos. Así que pareciera haber más de un factor como causa de la inestabilidad de los sistemas de partidos.

Por otro lado, en el análisis se utilizó la fluidez del sistema de partidos junto con otras dos propiedades para definir una tipología de sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá. Esas características son: la bi o multipolaridad de la competencia y el nivel de polarización de la misma. No se habla de bi o multipartidismo para poder incluir en la tipología los casos de sistemas cuya oferta partidista no está estructurada. El bi o multipartidismo supone sistemas de partidos estables. En cuatro países de la región los partidos suelen agruparse en bloques o polos electorales y son éstos los que muestran mayor permanencia en el tiempo aunque los partidos que les integran no sean los mismos de una elección a otra.

En cuanto al nivel de polarización se ha establecido dos categorías según que la competencia sea moderada o polarizada. La información sobre la polarización de los sistemas de partidos está basada en el uso de una escala de ubicación ideológica y no en los contenidos programáticos de los partidos. Estos últimos pueden resultar tan generales que reflejen coincidencias entre partidos. Pero más importante resulta considerar que las declaraciones programáticas suelen quedarse en declaraciones y el comportamiento real de los partidos no se atiene a aquellas. Además, el análisis de las plataformas queda al criterio subjetivo del investigador y es éste el que finalmente declara la ubicación ideológica de los partidos. El recurso a la escala de autoubicación pretende salvar estos problemas de medición de la polarización. El consultor reconoce

que esta escala no es de uso corriente en el análisis politológico hecho en la región. Sin embargo, ha sido utilizada por investigadores de fuera de la región y los resultados no se alejan de lo que cualquier analista local pudiera decir al respecto. Considerando entonces de utilidad dicha escala, se recurrió a una investigación sobre partidos políticos de América Latina en la que se midió la polarización entre los principales partidos de cada país. Con esta tercera característica fue posible entonces construir una tipología en la que: Costa Rica y Honduras aparecen como sistemas con oferta partidista estructurada, competencia bipolar y moderada. Los sistemas de El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá tienen ofertas fluidas pero difieren en la bi o multipolaridad así como en la moderación o polarización de la competencia.

### 3. ¿Respetan los partidos políticos los derechos civiles y políticos de sus afiliados?

De las tres preguntas generales ésta es la que tiene una respuesta apenas exploratoria. La forma como se llevó a cabo esta consultoría impidió profundizar porque ello suponía desplazarse a los distintos países de la región y entrevistar a informantes clave. Sin embargo, se hace un acercamiento desde el derecho a la participación en la vida política nacional e interna de los partidos. Así se exploran tres cuestiones: a) ¿qué grado de control sobre la representación política ejercen los partidos políticos?, b) ¿quiénes pueden ser candidatos partidistas a cargos públicos? y c) ¿quiénes eligen a los candidatos dentro de los partidos? El resultado de la investigación muestra un cuadro variopinto entre países. En cuanto al control sobre la representación política se encontró que es posible colocar a los países en una escala de mayor a menor monopolio estando en el extremo de menor monopolio Honduras y en el extremo de mayor monopolio El Salvador.

Restringiendo luego la mirada al campo de los partidos políticos hay una situación bastante homogénea en cuanto a quién puede ser candidato partidista. El derecho en términos estatutarios lo tienen los afiliados pero la práctica partidista se inclina hacia los líderes y sus allegados. La feudalización de los partidos parece ser la característica predominante en toda la región. Hablar de “argollas” y de conflictos entre líderes partidistas es frecuente en toda la región especialmente en tiempos pre electorales.

En el intento de democratizar la vida interna de los partidos y de garantizar especialmente el derecho a elegir y ser elegido, y de tomar parte en las decisiones de los partidos, en algunos países se ha introducido desde la legislación electoral el recurso de elecciones internas. Es el caso de Costa Rica, Honduras y Panamá. En los otros tres casos, el proceso de selección de candidatos queda regulado en los estatutos de los partidos. En El Salvador y Guatemala, el FMLN y el PAN respectivamente, han comenzado a experimentar con elecciones internas para la selección de los líderes partidistas y los candidatos para elecciones generales. En el resto de casos, el derecho lo tiene la cúpula partidista y a las bases de los partidos no les queda más que aceptar la decisión cupular adoptada. Son los casos donde los derechos civiles y políticos de los afiliados se respetan menos.

Como resumen, para responder globalmente a las tres preguntas generales propuestas para la consultoría, puede decirse que los sistemas electorales en la región son



elementos necesarios pero no suficientes para garantizar: elecciones libres, limpias, competidas y con la más amplia participación; sistemas de partidos estables y el respeto a los derechos civiles y políticos de los ciudadanos de Centroamérica y Panamá. Hay otros factores también importantes que incluso atentan contra los efectos positivos que los sistemas electorales puedan estar generando. Uno de ellos, el de mayor difusión en toda la región, es el del deterioro del vínculo entre representantes y representados. Cada vez son más los ciudadanos en todos los países de la región que no se sienten representados o no ven representados sus intereses en las instituciones del estado. Ello abona al descrédito de, entre otros, los partidos y los políticos. Ello desanima también la participación electoral y el involucramiento en partidos políticos. Con lo cual el margen de acción y control de los líderes y de los partidos se amplifica disminuyendo el goce efectivo de los derechos políticos de la ciudadanía. A este factor hay que añadir la percepción muy extendida en la región en cuanto a que los procesos electorales no resuelven los principales problemas que aquejan a la población de la región y que los únicos que se benefician de los mismos son los partidos y los políticos. Por esta vía, el distanciamiento entre ciudadanía y “clase” política aumenta.

## 1. SISTEMAS Y PROCESOS ELECTORALES

Entendido en un sentido amplio, cuando se habla de sistema electoral suele entenderse como “las normativas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos” (Nohlen, 2000:1157). Es en este sentido como puede plantearse correctamente la pregunta: ¿garantizan los sistemas electorales centroamericanos la realización de elecciones libres, limpias, competidas y basadas en la más amplia participación? Sin embargo, la respuesta a tal pregunta puede plantearse en tres niveles diferentes:

- a) el de los textos que regulan los procesos electorales,
- b) el de la práctica de los diversos actores involucrados y,
- c) el de las percepciones de la ciudadanía en general.

Esta distinción de niveles resulta pertinente puesto que la legislación electoral puede garantizar la limpieza y el carácter libre de las elecciones pero es el cumplimiento de la norma lo que decide en la práctica tales atributos. Además, por el pasado reciente en la mayoría de países centroamericanos, donde prevalecieron regímenes políticos autoritarios que practicaron el fraude electoral, aún cuando la norma y su aplicación fuesen correctas las percepciones de la ciudadanía sobre la organización y desarrollo de los eventos electorales podrían no corresponder con aquellas. Podría percibirse fraude donde en realidad no lo hubo. Por tanto, en las líneas que siguen se responderá la pregunta planteada atendiendo a estos diversos niveles.

### *1.1 La legislación electoral*

Según un estudio sobre los factores que inciden en la credibilidad de las elecciones en América Latina se identificó a la integración de la máxima autoridad en materia electoral como uno de tales factores aunque no el único (Molina y Hernández, 1999). Esta integración puede seguir dos principios: “la vigilancia partidista recíproca” y “la imparcialidad”. ¿En qué consiste cada uno de ellos? “El primero asume que integrando los organismos electorales con representantes de los partidos estos se vigilarán mutuamente, con el resultado de que el proceso será limpio y tendrá credibilidad. Los miembros de los organismos electorales son predominantemente representantes de los partidos. El segundo supone que para garantizar la limpieza y credibilidad es preferible la integración de los organismos electorales por individuos imparciales. De modo que a los miembros de los organismos electorales se les exige ser independientes políticamente” (Molina y Hernández, 1999:3). El estudio citado muestra evidencia a favor del segundo principio, es decir, la credibilidad en la limpieza de las elecciones está asociada en mayor medida a la integración no partidista de los organismos electorales.<sup>1</sup>

El cuadro 1.1 brinda información acerca de la legislación sobre las máximas autoridades en materia electoral en Centroamérica y Panamá. Puede notarse que hay claramente dos grupos: Costa Rica, Guatemala y Panamá con integración no partidista

de su autoridad electoral mientras que El Salvador y Honduras adoptan la integración partidista. Si se atiende a un criterio de designación (política o no)<sup>ii</sup> los grupos anteriores se reagruparían de la siguiente forma: Costa Rica con un Tribunal de designación no política mientras que el resto tienen Tribunal o Consejo de designación política. Si la propuesta de Molina y Hernández (1999) es válida, Costa Rica debería presentar las mayores garantías de limpieza y credibilidad de las elecciones mientras que El Salvador y Honduras se ubicarían en la peor situación. El resto de países estarían en situaciones intermedias.

Cuadro 1.1

Características de las máximas autoridades en materia electoral en Centroamérica y Panamá.

País	Nombre	Integración	Designación	Mandato (años)	Miembros	Iniciativa de ley	Autonomía presupuestaria
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones	No partidista	Corte Suprema de Justicia	6	3	No	No
El Salvador	Tribunal Supremos Electoral	Mixto	Política	5	5	No	No
Guatemala	Tribunal Supremo Electoral	No partidista	Política	5	5	Si	Si
Honduras	Tribunal Nacional de Elecciones	Partidista	Política	4 <sup>a</sup>	Igual al número de partidos <sup>b</sup>	Si	No
Nicaragua	Consejo Supremo Electoral	Partidista <sup>c</sup>	Política	5	7	Si	n.d.
Panamá	Tribunal Electoral	No partidista	Política	10	3	No	Si

<sup>a</sup>. Aunque cada partido puede decidir sobre la permanencia o sustitución de su representante ante el TNE.

<sup>b</sup> Si el número de partidos es par, se agrega un miembro más.

<sup>c</sup> A partir de la reforma constitucional y electoral de enero de 2000.

Fuente: elaboración propia sobre legislación electoral.

Además de la integración y la forma de designación de la máxima autoridad electoral, el cuadro 1.1 ofrece información sobre otras características que sugieren mayor o menor autonomía respecto de cualquier otro poder o grupo. La duración del mandato divide a los seis países en dos grupos según que coincida o no con la duración del mandato de,

o bien el Ejecutivo, o bien el Legislativo, quienes claramente podrían querer tener influencia sobre el Organismo Electoral. Costa Rica, Guatemala y Panamá tienen Organismos Electorales que difieren en su periodo de funciones con el de sus respectivos órganos Ejecutivo y Legislativo. Los Organismos Electorales de los otros tres países tienen coincidencias en su mandato con los respectivos periodos para sus Ejecutivos. El cuadro 1.2 muestra la información sobre los periodos de mandato para el Ejecutivo y el Legislativo de cada país.

Cuadro 1.2

Duración del mandato de los organismos representativos en Centroamérica y Panamá.

País	Ejecutivo	Legislativo	Concejos Municipales	Máximo Organismo Electoral
Costa Rica	4	4	4	6
El Salvador	5	3	3	5
Guatemala	4	4	4	5
Honduras	4	4	4	4
Nicaragua	5	5	5	5
Panamá	5	5	5	10

Fuente: elaboración propia sobre legislación electoral.

Un indicador importante en la determinación del grado de autonomía del Organismo Electoral es su capacidad para definir, en última instancia, el Presupuesto Ordinario para su funcionamiento y el Presupuesto Extraordinario para los años electorales. Al respecto el Cuadro 1.1 muestra como Guatemala y Panamá se diferencian del resto de países en cuanto existen disposiciones Constitucionales al respecto. En el caso de Guatemala queda establecida una asignación presupuestaria ordinaria equivalente al 0.5 por 100 del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado. Esta cantidad se incrementa en años electorales en la cantidad que considere necesaria el Tribunal Supremo Electoral. En el caso de Panamá se establece que el monto del presupuesto ordinario del Tribunal Electoral no será inferior a 8 décimos del uno por ciento de los ingresos corrientes del Gobierno Central. Incluso, ‘en año de elecciones o consultas populares y en el inmediatamente anterior a éste, el presupuesto adicional solicitado por el Tribunal Electoral debidamente sustentado, tendrá prioridad dentro del presupuesto del sector público’ (Cn, Art.136).

Por otra parte, la fortaleza del Organismo Electoral frente a otros órganos del Estado puede inferirse tomando en cuenta si aquél tiene, o no, iniciativa de ley. En este sentido, el cuadro 1.1 muestra que los organismos electorales máximos de Guatemala, Honduras y Nicaragua gozan de esta fortaleza. En el caso de Guatemala incluso la ley electoral tiene rango constitucional haciendo más difícil su reforma porque aunque el Congreso aprobara algún proyecto de reforma<sup>iii</sup>, ésta tendría que ser sometida a Consulta Popular y ratificada entonces. En el caso de Nicaragua, la Constitución reconoce al Consejo Supremo Electoral como un “cuarto poder” del Estado equiparándolo con el Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El cuadro 1.3 compara los organismos electorales de distintos niveles que tienen un papel fundamental para la credibilidad del proceso por cuanto se trata de los organismos encargados de controlar directamente el ejercicio del sufragio y del primer conteo de votos. Siguiendo con el razonamiento de que el principio de imparcialidad está mayormente asociado a la limpieza de las elecciones, el cuadro 1.3 muestra cómo en la mayoría de los casos, a medida que se desciende de nivel organizativo los partidos tienen mayor injerencia en los organismos electorales. Sin embargo, sobresale el caso guatemalteco donde las disposiciones electorales en esta materia se basan completamente en el principio de imparcialidad. El TSE guatemalteco —de integración no partidista y con mejores condiciones para garantizar su autonomía, según se vio en el cuadro 1.1— designa a las Juntas Electorales Departamentales; éstas, junto al Registro de Ciudadanos, designan a las Juntas Electorales Municipales y, estas últimas finalmente nombran a las Juntas Receptoras de Votos. Por otra parte, es importante notar que para el caso panameño la nomenclatura utilizada en el cuadro 1.3 no corresponde con el tipo de organismos electorales dispuestos. A diferencia de lo que ocurre en los otros países de la región, donde independientemente del tipo de elección existe una cadena de subordinación de una Junta a otra, desde las receptoras de votos hasta la departamental, en Panamá estos organismos tienen funciones asignadas según el tipo de elección.<sup>iv</sup>

Cuadro 1.3

## Designación de organismos electorales en Centroamérica y Panamá

País	Junta Electoral Departamental (JED)	Junta Electoral Municipal (JEM)	Junta Receptora de Votos (JRV)
Costa Rica	Partidos políticos	Partidos políticos	Junta Electoral Cantonal
El Salvador	Partidos políticos y TSE	Partidos y TSE	Partidos y TSE
Guatemala	TSE	JED y Reg. Ciudadanos	JEM
Honduras	Partidos y TNE <sup>a</sup>	Partidos y TNE <sup>b</sup>	Partidos y TNE <sup>c</sup>
Nicaragua	CSE	Partidos políticos	Partidos Políticos
Panamá <sup>d</sup>	Partidos y TE	Partidos y TE	Partidos y TE

<sup>a, b</sup>: El TNE designa un miembro adicional cuando el número es par.

<sup>c</sup>: El TNE designa los miembros si no lo hacen los partidos políticos.

<sup>d</sup>: El TE designa al Presidente, Secretario y un Vocal, y los partidos nombran un representante cada uno en cada Junta.

Fuente: elaboración propia sobre legislación electoral.

Otra disposición electoral que vale la pena traer a cuenta por el impacto que tiene en la percepción sobre la limpieza del proceso electoral, especialmente a la hora del escrutinio, se refiere al tiempo estipulado para que el Organismo Electoral de a conocer los resultados. Cuando este periodo es demasiado largo las sospechas de fraude en el escrutinio pueden surgir aunque no hubiese tal fraude. A la inversa, cuanto menos tiempo tarde el Organismo Electoral en dar a conocer los resultados mayor es la

probabilidad de que se juzgue como limpio el proceso. El cuadro 1.4 presenta la información sobre este asunto. El Salvador, Nicaragua y Panamá dejan abierto el plazo mientras que Guatemala tiene el menor. Llama la atención Costa Rica donde el plazo varía según el tipo de elección.

Cuadro 1.4

Plazo para dar a conocer los resultados electorales en Centroamérica y Panamá.

País	Plazo
Costa Rica	Elecciones presidenciales: menos de 30 días siguientes a la fecha de la votación. Elecciones de diputados: menos de 50 días siguientes a la fecha de la votación. Elecciones de regidores y síndicos: menos de 60 días siguientes a la fecha de la votación. (CE, Art.163)
El Salvador	“Con la prontitud posible” (CE, Art.259)
Guatemala	“8 días siguientes a la terminación del proceso electoral” (LEPP, Art.245)
Honduras	“A más tardar 30 días después de efectuada la elección” (LE, Art.187)
Nicaragua	No queda establecido (CE, Art.160).
Panamá	No se establece plazo pero se fija un máximo de 24 horas de terminado el escrutinio para proclamar a los ganadores (CE, Arts.276 y 292).

CE: Código Electoral.

LEPP: Ley Electoral y de Partidos Políticos.

LE: Ley Electoral.

Fuente: elaboración propia según disposiciones electorales.

Hasta aquí se han examinado las disposiciones legales en lo concerniente al organismo máximo en materia electoral por tener implicaciones en la garantía de limpieza y credibilidad de los procesos electorales. ¿Qué puede decirse sobre la garantía de libertad de los mismos? ¿Qué tipo de legislación es la que tendría que examinarse? El cuadro 1.5 presenta información relativa a las regulaciones concernientes a la expresión de opiniones durante los procesos electorales, concretamente la información se refiere a la regulación sobre la propaganda electoral y el uso de los medios de comunicación de masas (privados y estatales).

En cuanto al derecho a realizar propaganda electoral, llama la atención como únicamente en Honduras no existe restricción alguna para que cualquier ciudadano pueda realizar esta actividad. En el caso guatemalteco, como además de los partidos políticos también compiten comités cívicos éstos gozan del derecho a desarrollar propaganda electoral. Igual sucede en el caso panameño donde se permite las candidaturas de libre postulación para puestos de alcaldes, corregidores y concejales. En el resto de países este derecho es de exclusividad para los partidos contendientes. Ahora bien, la propaganda puede llevarse a cabo a través de los medios de comunicación de masas (privados o estatales) así como también en los tradicionales

espacios públicos (plazas, calles y parques). Vuelve a llamar la atención el caso hondureño por desviarse de la pauta del resto de países. En Honduras está prohibido el uso de los medios de comunicación estatales para realizar propaganda política. En el resto de países los partidos (y comités cívicos en el caso guatemalteco) no solo pueden hacer uso de los medios de comunicación de masas estatales sino que, además, el Estado está obligado a darles servicio gratuito y equitativo.

Cuadro 1.5

Propaganda y uso de medios de comunicación de masas en Centroamérica y Panamá

Disposición	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
¿Solo los partidos tienen derecho a realizar propaganda electoral?	Si (CE, Art.85)	Si (CE, Art.227)	También C.Cívicos (RLE,Art.27)	Sin restricción (LE,Art.64)	Si (LE, Art.95)	También los candidatos de libre postulación
¿Están obligados los MCM a dar trato equitativo a los partidos/coaliciones en la propaganda electoral?	Si (CE, Art.85)	Si (CE, Art.229)	No se regula	No se regula	No, Solo se fijan cuotas de uso máximas (LE, Art.90)	Si (CE, Art.172A)
¿Están obligados los MC estatal a dar servicio gratuito y equitativo a los partidos/coaliciones en la propaganda electoral?	nd	Si (CE, Art.229)	Si (RLE, Art.28)	Está prohibida su utilización (LE, Art.70)	Si (LE, Art.90)	Si, aunque no se establece la gratuidad (CE, Art.165)
¿Cuándo se suspende la propaganda electoral?	El día anterior a la votación (CE,Art.79)	3 días antes de la votación (CE, Art.230)	36 horas antes de la votación (RLE,Art.38)	El día de la votación (LE, Art.74)	72 horas antes de la votación (LE, Art.97)	Desde las 12 de la noche del viernes anterior a las elecciones (CE,Art.248).
¿Cuándo se suspende la publicidad gubernamental?	Desde la convocatoria (CE, Art.85)	30 días antes de la votación (CE, Art.231)	No se regula	No se regula	No se regula	nd
¿Se regula el uso de los espacios públicos como plazas, parques, calles, etc.?	Si, Autoriza el TSE (CE,Art.79)	Si, autorizan los alcaldes (CE, Art.234)	Si, Innecesaria autorización previa (RLE,Art.31)	Si, Autorizan Tribunales Electorales (LE, Art.77)	Si, Autoriza el Consejo Electoral (LE, Art.89)	Si, no se requiere permiso pero si aviso previo (Cn, Art.38)
¿Existe prohibición para divulgar resultados de encuestas de opinión?	Si, los dos días inmediatos anteriores y el propia día	Si, 15 días antes y hasta que se declaren	Si, 36 horas antes de la votación (RLE,Art.38)	No se regula	No se regula	Si, diez días calendario antes de los comicios (CE,Art.178)

	de la votación (CE, Art.85)	firmer los resultados (CE, Art.230)				hasta 3 horas después del cierre (CE, Art.179).
¿Pueden los militares realizar propaganda electoral?	No (CE, Art.88)	No (CE, Art.237)	No (LEPP, Art.223)	No (LE, Art.72)	No hay regulación	No Aplica
¿Pueden los ministros religiosos hacer propaganda electoral?	No, (Cn, Art.28)	No (CE, Art.237)	No hay regulación	No hay regulación	No hay regulación	No hay regulación

nd = no disponible.

Fuente: elaboración propia sobre legislación electoral. En el caso de Guatemala se utilizó además el Reglamento a la Ley Electoral.

El recurso a los medios de comunicación privados presenta una mayor diversidad. Desde los casos donde no hay regulación al respecto (Guatemala y Honduras) hasta donde se obliga a aquellos a dar un trato equitativo a los partidos/coaliciones que requieren de sus servicios (Costa Rica, El Salvador y Panamá). El caso intermedio se da cuando no se obliga pero se establecen cuotas máximas para los espacios de propaganda, ya sea diaria, ya sea semanal.

En el caso de los espacios públicos tradicionales, en todos los casos existe regulación sobre su uso. Sin embargo, hay que resaltar el caso de Guatemala y Panamá donde los partidos, comités cívicos y candidatos de libre postulación pueden utilizar dichos espacios sin que sea necesaria una autorización previa para ello. Si deben comunicar a la autoridad competente para efectos de coordinación. En el resto de casos es necesaria una autorización, o bien del Tribunal Electoral correspondiente, o bien del alcalde del municipio en el que se realice la actividad.

Por otra parte, para evitar la ventaja de los partidos gobernantes (sea a nivel municipal, sea a nivel nacional) la publicidad gubernamental se prohíbe hacerla en el periodo preelectoral en Costa Rica y El Salvador. En el primero se suspende una vez hecha la convocatoria a elecciones mientras que en el segundo, el plazo se reduce a los 30 días antes de la votación. En el resto de países no hay regulación al respecto. En lo referente a la propaganda electoral se constata una variación en cuanto al momento en que queda prohibida. Los momentos de suspensión de aquella van desde el día anterior o el día mismo de las votaciones (Costa Rica y Honduras) hasta las 72 horas antes (como en El Salvador y Nicaragua).

Vinculado a la suspensión de la propaganda electoral está la regulación sobre la divulgación de resultados de encuestas de opinión. En algunos casos no se regula de manera explícita en las respectivas leyes electorales (Honduras y Nicaragua) mientras que en otros, sí se prohíbe, aunque el plazo varía. El plazo más largo se registra en el



caso de El Salvador donde está estipulado que no se puede realizar esta actividad “15 días antes y hasta que se declaren firmes los resultados”.

Un último aspecto a abordar en esta temática tiene que ver con quienes tienen prohibido hacer propaganda política. Salvo en Nicaragua, en todos los casos hay disposición explícita para que los militares activos no gocen de este derecho. En El Salvador, otro grupo afectado es el de los ministros religiosos. Algo que en el resto de países no se regula explícitamente. En algunos casos (Guatemala y Honduras) los funcionarios públicos tienen incluso prohibido hacer propaganda o hablar de asuntos de interés público durante las horas de trabajo.

Otro tema que vale la pena ser revisado, desde el punto de vista de la legislación electoral, y que puede tener impacto sobre los atributos de libertad y participación en los procesos electorales, es el de los requisitos exigidos para ejercer el sufragio. En todos los casos se exige la nacionalidad ya sea por nacimiento o ya sea por naturalización. Además es necesario gozar de la ciudadanía la cual se adquiere a los 18 años con la excepción de Nicaragua donde la edad exigida para tal fin es 16 años. Por otro lado, el voto de los centroamericanos fuera de sus países todavía no es una realidad aunque en los casos de Honduras y Panamá ya está contemplada la posibilidad en sus respectivas leyes electorales. Ahora bien, un requisito que sigue siendo un problema cumplirlo para muchos centroamericanos tiene que ver con el documento que les habilita para sufragar. En Costa Rica, Honduras y Panamá se utiliza la Cédula de Identidad. En Nicaragua también se utiliza la Cédula de Identidad o, en el caso de quienes cumplen la edad requerida para poder votar una vez cerrado el periodo de inscripción al registro electoral, el Documento Supletorio de Votación. En Guatemala se utiliza la Cédula de Vecindad pero el ciudadano debe solicitar su inscripción al registro electoral. Por tanto, la cédula debidamente razonada (entregada posteriormente a la fecha de la solicitud) se convierte en el documento necesario para votar. Finalmente, en El Salvador el documento necesario para votar es el Carné Electoral y no el documento de identidad.<sup>v</sup> Además, para obtener dicho carné es necesario que el ciudadano solicite su inscripción al registro electoral y una vez aprobada dicha solicitud pase a retirar su carné a la delegación más cercana del Tribunal Supremo Electoral.

Como puede derivarse del análisis en el párrafo anterior, el tema del documento que habilita para ejercer el sufragio está vinculado al tema del Registro Electoral. El Cuadro 1.6 presenta en perspectiva comparada los registros electorales en Centroamérica y Panamá en aquellos aspectos que facilitan u dificultan la participación ciudadana en las elecciones comenzando con la existencia o no de un organismo específico para elaborar el registro. En todos los casos hay un organismo encargado específicamente de realizar dicha tarea ya sea que tal organismo esté separado del máximo organismo electoral, aunque jerárquicamente dependiente, o ya sea como parte de su estructura administrativa interna. Ahora bien, no en todos los casos quien elabora el registro electoral es el mismo que tiene a su cargo el registro civil y el registro de ciudadanos. Este hecho coincide con la forma que tienen los ciudadanos para ser inscritos en el registro electoral. Mientras en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá la inscripción es de oficio, realizada en el momento en que los ciudadanos obtienen su Cédula de Identidad, en El Salvador y Guatemala es necesario que el ciudadano solicite

su inscripción. Como se verá más adelante, aquí reside uno de los problemas que permanentemente es señalado por las misiones de observación en cuanto a la organización de los procesos electorales en estos dos países. Esta forma de elaborar el registro en El Salvador y Guatemala tiene sus efectos en el proceso de actualización pues el ciudadano, al cambiar de domicilio, tiene que solicitar primero la cancelación de su inscripción en el domicilio anterior y solicitar una nueva inscripción en el nuevo domicilio. Finalmente, como mecanismos de control sobre la elaboración del registro electoral pueden hacerlo tanto los ciudadanos como los partidos políticos. En todos los casos la información es pública y puede ser consultada por los interesados. En el caso de los partidos políticos la norma general en los países de la región es llevar a cabo dicho control mediante apoderados en la época preelectoral antes que se publiquen los listados o padrones definitivos (debidamente actualizados y depurados). En el caso de El Salvador el control lo ejercen los partidos a través de una Junta de Vigilancia.<sup>vi</sup>

Por otra parte, la garantía de elecciones justas supone la existencia de recursos a interponer en el caso de decisiones de los organismos electorales con las cuales los afectados no están de acuerdo. El Cuadro 1.7 reproduce la información que brinda León-Rösch (1998) para los casos de Centroamérica y Panamá. Salta a la vista la variedad en cuanto a los recursos legales contra el registro electoral que pueden interponerse frente a los máximos órganos electorales, los plazos (tanto de interposición como de resolución) y las disposiciones sobre procedimientos. Ahora bien, tal vez resulta de mayor interés el tipo de recursos que pueden interponerse contra fallos definitivos del órgano electoral (Cuadro 1.8).

Cuadro 1.6

Los Registros Electorales en Centroamérica y Panamá

Característica	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
¿El organismo que elabora el registro electoral es específico?	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Si es un organismo específico, ¿está separado del máximo organismo electoral, aunque jerárquicamente dependiente, o simplemente es parte de la estructura administrativa	Separado	Estructura administrativa interna	Separado	Separado	Estructura administrativa interna	Estructura administrativa interna

interna de aquél?						
¿El organismo del registro electoral tiene a su cargo el registro civil?	Si	No	No	Si	Si	Si
¿El organismo del registro electoral tiene a su cargo la expedición de la cédula de identidad?	Si	No	No	Si	Si	Si
¿Cómo es el procedimiento de inscripción?	Automático	No automático	No automático	Automático y no automático de forma complementaria	Automático y no automático de forma complementaria	Automático
¿Se dan a conocer los movimientos que se dan en el registro de electores?	Si	Si	Si	Si	Si	Si
¿Qué medio de publicidad se utiliza para dar a conocer los movimientos en el registro electoral?	Exposición pública de listas	Exposición pública de listas y Prensa	Exposición pública de listas	Prensa y Diario Oficial	Exposición pública de listas	Exposición pública de listas y Boletín electoral
¿Cómo participan los partidos en el control de la elaboración del registro electoral?	Apoderados en la época preelectoral	Junta de vigilancia	Apoderados en la época preelectoral	Apoderados en la época preelectoral	Apoderados en la época preelectoral	Apoderados en la época preelectoral

Fuente: elaboración propia sobre legislaciones electorales tomando como base León-Rösch (1998)

Cuadro I.7

Recursos legales ante el Registro Electoral en Centroamérica y Panamá

País	Instancias	Recurso Legal	Plazo de interposición	Procedimiento	Plazo de resolución
Costa Rica	1. Tribunal Supremo de Elecciones	Apelación	Dentro de 3 días de notificada la resolución	Ninguna norma	15 días
El Salvador	1. Dependencia Registro Electoral 2. Tribunal	reclamación reclamación	ningún plazo hasta 60 días antes de la elección	por escrito <i>idem</i>	ningún plazo ningún plazo

	Supremo Electoral				
Guatemala	1. Dirección de Registro del Ciudadano 2. Tribunal Supremo Electoral	revocatoria apelación	dentro de 3 días de la última notificación <i>idem</i>	por escrito audiencia a los interesados por 3 días	8 días <i>idem</i>
Honduras	1. Registro Nacional de las Personas 2. Tribunal Nacional de Elecciones	revocatoria apelación	dentro de 3 días de notificación de la resolución ningún plazo	por escrito	ningún plazo 15 días
Nicaragua	1. Consejo Electoral Regional 2. Consejo Supremo Electoral	reclamación reclamación	dentro de 3 días de suspensión del proceso de inscripción ningún plazo	por escrito ninguna forma	5 días ningún plazo
Panamá	1. Tribunal Electoral	Reclamación	Dentro de 30 días corridos de la publicación del padrón electoral provisional	por escrito; con audiencia del afectado	

Fuente: León-Rösch (1998).

Según el Cuadro 1.8 no hay recursos contra las resoluciones definitivas del máximo organismo electoral en cuatro casos. En los otros dos (Guatemala y Honduras) existe la posibilidad de interponer un recurso de amparo, ante la Corte Suprema de Justicia. Esta posibilidad puede generar, llegado el caso, un conflicto institucional. Pero, por otro lado, la no existencia de recursos contra resoluciones del máximo órgano electoral da un mayor poder a sus integrantes. Si éstos provienen de los partidos políticos, como en El Salvador y Nicaragua, es posible que en las resoluciones adoptadas pesen los intereses partidarios. En cambio, en los casos de Costa Rica y Panamá, donde los miembros del máximo órgano electoral no son miembros de los partidos, lo que se ha reforzado con la no admisión de recursos ante resoluciones definitivas es una mayor garantía de imparcialidad en el proceso.

Cuadro 1.8

Recursos contra fallos definitivos del máximo órgano electoral

País	Recursos
Costa Rica	Ninguno, "salvo la acción por prevaricato (Cn, Art.103)
El Salvador	Ninguno (CE, Arts.308, 310 y 315)
Guatemala	Amparo, ante la Corte Suprema de Justicia (LEPP, Art.248 y 249).
Honduras	Amparo, ante la Corte Suprema de Justicia (LE, Art.204)
Nicaragua	No hay recurso en materia de elecciones (LE, Art.1). Amparo, ante los Tribunales de Justicia, en materia de partidos políticos (LE, Art.76).
Panamá	No hay recurso, salvo en el tema de inconstitucionalidad (Cn, Art.137)

Fuente: elaboración propia.

Otro tema vinculado con la garantía de procesos electorales participativos es el de los requisitos que deben cumplir los contendientes (sean partidos o candidatos independientes). El Cuadro A.7 (Ver Anexo A.7) muestra información relativa a las reglas para la participación de los partidos en cuatro aspectos: el número de afiliados necesarios para tramitar su inscripción, las causales para perder dicha inscripción, el uso de medios de comunicación propiedad del estado y el carácter territorial de los partidos.

En cuanto al número de afiliados necesarios para inscribir un partido político se identifican tres criterios: a) establecerlo con base en la población, ya sea nacional o ya sea del ámbito de la elección en que la competirá el partido; b) definirlo como porcentaje de los electores inscritos, y c) fijarlo sobre la base de los votos válidos de la última elección presidencial. De estos tres criterios el que significa un mayor umbral, y por tanto el que ofrece más dificultades para la participación, es (c) sobre todo si los votos válidos se contabilizan a nivel nacional, que es el caso de El Salvador y Panamá. En el otro extremo, con un umbral de inscripción menor estaría Costa Rica donde además se permite la existencia de partidos incluso hasta el nivel cantonal o municipal, pasando por los partidos provinciales o departamentales. Guatemala podría ser el segundo país con menor umbral pero se agrega un criterio cualitativo a los adherentes: el hecho de saber leer y escribir. Con altos niveles de analfabetismo, el umbral establecido no se eleva pero se reduce la población con la cual se puede contar. Los otros países quedan en situaciones intermedias.

En el mismo sentido se puede analizar el umbral de cancelación de la inscripción. Estarán más propensos a ser cancelados los partidos a los cuales se les exige un mínimo de votos tomando en cuenta el total nacional que aquellos a los que solo se les exige como mínimo una cantidad equivalente a la de los adherentes necesarios para su inscripción. Aquí sobresale el caso de Honduras porque el umbral de cancelación equivale a la mitad del umbral de inscripción. El caso de Guatemala también llama la atención porque se hace la salvedad de que si el partido obtiene algún escaño en el Congreso, aunque no alcance el umbral de cancelación, mantendrá su inscripción. La legislación salvadoreña también es curiosa porque establece diferentes umbrales de cancelación dependiendo de si los partidos compiten solos o en coalición, y en este último caso dependiendo del número de partidos integrantes de dicha coalición. En la mayoría de los países, el abstenerse de participar en elecciones es motivo de cancelación y en el caso guatemalteco se agrega la intención de cometer fraude como causal de pérdida de su inscripción ante el órgano electoral.

Por otra parte, un dato que puede ser interesante a la hora de evaluar las facilidades que se garantizan legalmente para ejercer el sufragio o para captar los votos de los electores es el referido a la duración de la jornada electoral. Aquí hay variaciones entre países tanto en la hora a la que se permite el acceso a los electores a los centros de votación como a la hora del cierre. Los países donde la votación comienza más temprano son Costa Rica y Honduras (a las 6 a.m.). El resto comienza a las 7 a.m. El país donde más temprano se cierra la votación es Panamá (a las 4 p.m.) mientras que

donde más tarde se cierra es en Costa Rica y Nicaragua (a las 6 p.m.). Siendo así, Costa Rica tiene la mayor jornada electoral (12 horas) y Panamá la menor (9 horas). El caso de Guatemala es curioso porque si bien es cierto que la ley electoral fija a las 7 a.m. el inicio de la votación (LEPP, Art.236) , el cierre queda a discreción de la Junta Electoral Departamental (Reglamento a la LEPP, Art.81).

## 2.1 Los procesos electorales en la práctica.

Cuadro I.9

Elecciones en Centroamérica y Panamá, 1980-2002

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1980	--	--	--	AC	--	--
1981	--	--	--	P, L, CM	--	--
1982	P, L, CM	AC	--	--	--	--
1983	--	--	--	--	--	--
1984	--	P	AC	--	P, L	P, L, CM
1985	--	L, CM	P, L	P, L, CM	--	--
1986	P, L, CM	--	--	--	--	--
1987	--	--	--	--	--	--
1988	--	L, CM	--	--	--	--
1989	--	P	--	P, L, CM	--	P, L, CM
1990	P, L, CM	--	P, L	--	P, L	--
1991	--	L, CM	--	--	--	Lc
1992	--	--	--	--	--	--
1993	--	--	--	P, L, CM	--	--
1994	P, L, CM	P, L, CM	L	--	--	P, L, CM
1995	--	--	P, L	--	--	--
1996	--	--	--	--	P, L	--
1997	--	L, CM	--	P, L, CM	--	--
1998	P, L, CM	--	--	--	--	--
1999	--	P	P, L, CM	--	--	P, L, CM
2000	--	L, CM	--	--	--	--
2001	--	--	--	P, L, CM	P, L	--
2002	P, L, CM	--	--	--	--	--

Nota: No se han tomado en cuenta las elecciones de diputados al PARLACEN, ni las segundas vueltas en elecciones presidenciales.

AC = Asamblea Constituyente; CM = Corporaciones o Concejos Municipales; L = Legislativas; Lc = Legislativas complementarias; P = Presidenciales; R = Regionales.

Fuente: elaboración propia.

Uno de los primeros factores que inciden en la práctica sobre la credibilidad de las elecciones (el que sean libres y limpias) y en los niveles de participación es el contexto

general en el que se llevan a cabo. No es lo mismo que las elecciones se realicen en una situación de respeto o irrespeto a los derechos humanos (mínimamente, los derechos civiles y políticos). Como se sabe, entre 1979 y 1996 se llevaron a cabo procesos de cambio de régimen político en casi todos los países de la región. En algunos de ellos (El Salvador, Guatemala y Nicaragua) la transición política desde el autoritarismo se realizó por la vía armada en combinación con la celebración de elecciones. Desde este punto de vista, las elecciones realizadas en medio de situaciones de guerra no pueden ser consideradas como elecciones libres y competitivas por más que se llevaran a cabo esfuerzos para terminar con las prácticas fraudulentas a las que solía recurrirse en el régimen autoritario. El cuadro 1.9 muestra el tipo de elecciones celebradas en Centroamérica y Panamá durante el periodo 1980-2002. Como se puede apreciar se trata ya de un número considerable de procesos electorales sin que haya de por medio una ruptura del calendario electoral fijado constitucionalmente, salvo el caso guatemalteco en 1994 debido al intento golpista del ex presidente Jorge Serrano Elías para disolver el Congreso.

Cuadro I.10

Evolución del índice de Freedom House sobre derechos políticos y libertades civiles en Centroamérica y Panamá.

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1980-81	1,1 F	6,4 PF	5,6 PF	4,3 PF	5,5 PF	4,4 PF
82	1,1 F	5,5 PF	6,6 NF	3,3 PF	6,5 PF	4,4 PF
83	1,1 F	4,5 PF	6,6 NF	2,3 PF	6,5 PF	5,5 PF
84	1,1 F	4,5 PF	6,6 NF	3,3 PF	6,5 PF	5,4 PF
85	1,1 F	3,5 PF	5,6 PF	2,3 F	5,5 PF	4,3 PF
86	1,1 F	2,4 PF	4,4 PF	2,3 F	5,5 PF	6,3 PF
87	1,1 F	3,4 PF	3,3 PF	2,3 F	5,6 PF	6,3 PF
88	1,1 F	3,4 PF	3,3 PF	2,3 F	5,5 PF	5,5 PF
89	1,1 F	3,3 PF	3,3 PF	2,3 F	5,4 PF	6,5 NF
90	1,1 F	3,4 PF	3,3 PF	2,3 F	5,5 PF	7,6 NF
91	1,1 F	3,4 PF	3,4 PF	2,3 F	3,3 PF	4,2 PF
92	1,1 F	3,4 PF	3,5 PF	2,3 F	3,3 PF	4,2 NF
93	1,1 F	3,3 PF	4,5 PF	2,3 F	4,3 PF	4,3 PF
94	1,2 F	3,3 PF	4,5 PF	3,3 PF	4,5 PF	3,3 PF
95	1,2 F	3,3 PF	4,5 PF	3,3 PF	4,5 PF	2,3 F
96	1,2 F	3,3 PF	4,5 PF	3,3 PF	4,4 PF	2,3 F
97	1,2 F	3,3 PF	3,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	2,3 F
98	1,2 F	2,3 F	3,4 PF	2,3 F	3,3 PF	2,3 F
99	1,2 F	2,3 F	3,4 PF	2,3 F	2,3 F	2,3 F
2000	1,2 F	2,3 F	3,4 PF	3,3 PF	3,3 PF	1,2 F

Nota: el primer número representa, en una escala de 1 a 7 (con 1 el más alto y 7 el más bajo), el grado de libertad para los derechos políticos. El segundo número refiere al respeto de las libertades civiles.

F = Free  
 PF = Partly Free  
 NF = Not Free

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

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

Por otra parte, según Freedom House hacia el año 2000 no todos los países podían considerarse libres. Por lo cual, pese a los avances en materia de celebración de elecciones, de su legislación y ofrecimiento de garantías para los diversos actores implicados, del respeto a sus resultados, etc. el contexto en el que se llevan a cabo no las favorece. El cuadro 1.10 muestra la evolución del índice de Freedom House para el periodo 1980-2000. Como se puede apreciar según éste índice ha habido, en general, avances hacia situaciones de mayor libertad y respeto a los derechos civiles y políticos. Los ritmos de avance han sido diferentes e incluso se registran algunos retrocesos como en Nicaragua y Honduras.<sup>vii</sup>

Además de la continuidad (normalización) de la celebración de elecciones periódicas y del contexto general en el que se llevan a cabo, resulta de particular interés el análisis de los niveles de participación en las mismas. Como se dijo anteriormente, las garantías para que las elecciones sean libres, limpias, competidas y participativas podrían estar dadas y sin embargo la ciudadanía podría no hacer uso de ellas como se esperaría. Más adelante se verá que también es posible que la percepción que se tenga sobre esas garantías influye en los niveles de participación electoral. El cuadro 1.11 muestra la evolución de esta característica en los países de la región. Claramente se observa una tendencia general a la disminución siendo los casos más graves El Salvador y Guatemala. Estos dos países tienen un promedio de participación por debajo del 50 por cien mientras que el resto está por arriba del 70 por cien.

La participación puede ser considerada también desde el punto de vista de los contendientes. Aunque en Guatemala, Honduras y Panamá existen formas de participación diferentes a los partidos políticos (los Comités Cívicos Electorales o las Candidaturas Independientes o de Libre Postulación), la descripción hecha aquí se reduce a los partidos y a las elecciones de nivel nacional (presidenciales o legislativas). Se puede pensar que el número de partidos que compiten en una elección puede ser un indicador de cuán participativa ha sido ésta. A primera vista, esta afirmación parece cierta. Pero vistas las cosas más en profundidad, el número de partidos que compiten no necesariamente es un indicador del grado de participación. No pocas veces ha sucedido que de un solo partido surge otro u otros partidos que compiten en la siguiente elección. En esas condiciones, ¿han sido más participativas las segundas elecciones que las primeras solo porque hay más partidos en competencia? Si en unas elecciones participan 5 partidos y en otra lo hacen 7, ¿se puede afirmar que la segunda tiene mayor participación partidista que la primera? ¿y qué tal si uno de los 5 partidos de la primera dio origen a 2 nuevos partidos? ¿deben considerarse éstos como distintos del que les dio origen?



Cuadro 1.11

## Participación electoral en Centroamérica y Panamá

País	Año Electoral	Participación sobre inscritos (%)	Participación sobre población en edad de votar (%)
Costa Rica <sup>a</sup>	1982	78.6	n.d.
	1986	81.8	76.9
	1990	81.8	77.9
	1994	81.1	76.7
	1998	69.9	62.8
	2002	68.8	60.6
El Salvador	1982L	75.2	n.d.
	1984P	79.3	30.5
	1985L	61.5	48.3
	1988L	67.7	43.5
	1989P	54.7	39.4
	1991L	52.9	44.0
	1994L	53.6	51.1
	1997L	38.8	36.1
	1999P	38.6	38.1
	2000L	38.5	37.9
Guatemala	1985	69.2	49.8
	1990	56.4	41.0
	1994	21.0	14.5
	1995	46.8	33.4
	1999	40.4	31.1
Honduras	1980	81.4	59.1
	1981	78.0	69.1
	1985	84.0	77.8
	1989	76.0	75.7
	1993	65.0	63.5
	1997	71.8	68.0
	2001	66.3	n.d.
Nicaragua	1984	75.4	74.1
	1990	86.2	73.3
	1996	76.4	76.2
	2001	90.3	n.d.
Panamá	1989	64.0	52.9
	1994	73.7	70.1
	1999	75.9	n.d.

Nota: Con excepción del caso salvadoreño, todos los porcentajes se refieren a la participación en elecciones para diputados. Para El Salvador se ha indicado el tipo de elección considerada: con una P (presidenciales) y una L (diputados a la Asamblea Legislativa o Constituyente). Para Panamá, la participación en 1989 se refiere a elecciones presidenciales.

n.d. = no disponible

<sup>a</sup> Los datos de Costa Rica han sido calculados sobre información del TSE y proyecciones de población, mayor de 18 años, del Centro Centroamericano de Población (CCP).

Fuente: datos tomados del sitio [www.idea.int/vt/](http://www.idea.int/vt/) y reportes electorales.

Por otra parte, como se verá más adelante, no todos los partidos cuentan y los que cuentan no lo hacen en igual medida. Unos partidos son importantes. Otros, simplemente son irrelevantes. En la región, Guatemala y Nicaragua son los países que registran mayores niveles de inscripción de partidos. Por ejemplo, en las elecciones generales de 1999 en Guatemala compitieron 12 partidos y dos alianzas pero es claro que, por ejemplo, para la disputa presidencial únicamente el FRG y el PAN tenían posibilidades de ganar. ¿Qué tan importantes resultaron entonces los otros 10 partidos? En tanto alternativas para expresar preferencias electorales distintas cuentan. Pero no más. De hecho, la disputa de los escaños legislativos se redujo a 5 competidores (3 partidos y 2 alianzas).

En Nicaragua, el número de partidos que compiten es también alto, incluso mayor que el guatemalteco. Por ejemplo, en 1996 compitieron por la presidencia 23 partidos y/o alianzas. En 1990 fueron 10 pero la alianza UNO estaba formada por 11 partidos. Sin embargo, como se verá más adelante, la competencia quedó determinada por el FSLN y una coalición anti-sandinista. En El Salvador también ha habido años electorales donde muchos partidos tomaron parte. Es el caso de la elección presidencial de 1989 donde compitieron 8 partidos, pero 2 de ellos fueron coaliciones de 3 partidos cada una. Se tendría así un total de 12 partidos. Sin embargo, entre los dos principales contendientes de ese año (ARENA y PDC) acumularon 89.9 por ciento de los votos. De nuevo, el alto número de partidos solamente significó una mayor oferta para los electores aunque éstos concentraran sus preferencias mayoritariamente en 2 partidos. En Costa Rica también ha ocurrido algo semejante. El número de partidos contendientes ha oscilado entre 6 (en las elecciones presidenciales de 1982) y 18 (en las elecciones legislativas de 2002). Pero, una vez más, el significado de este amplio abanico de partidos se reduce a una mayor oferta.

En todos los casos reseñados, el alto número de partidos contendientes podría interpretarse de manera ambigua. Por un lado, podría pensarse en la existencia de facilidades y apertura para garantizar una amplia participación de partidos. Pero, por otro lado, podría también pensarse en un síntoma de la erosión de los vínculos de lealtad entre los miembros de los partidos que les está llevando a escisiones continuas. No se cuenta en este momento con la información necesaria para determinar cuál es el sentido de este alto número de partidos en contienda en cada país considerado en este informe. Ahora bien, existe una forma particular para estudiar el nivel de participación partidista que no se fija en los partidos competidores sino más bien en los que entran a formar parte de la Asamblea Legislativa. En este sentido, el cuadro 1.12 muestra la evolución del número de partidos que han formado parte de los congresos de los países del istmo centroamericano. El peso que han tenido tales partidos dentro de la vida parlamentaria ha sido diferente según el número de escaños que hayan obtenido.<sup>viii</sup>

Como puede observarse los países con menos partidos con representación parlamentaria para todo el periodo son Costa Rica y Honduras. Este fenómeno está asociado con el carácter bipartidista de sus sistemas de partidos. Curiosamente estos dos países tienen, a principios del nuevo siglo, poblaciones descontentas con el predominio de los dos principales partidos (PLN y PUSC, en Costa Rica y PLH y PNH en Honduras). De hecho, el bipartidismo costarricense ha sido “sacudido” por la

irrupción de una nueva fuerza política en las elecciones de 2002 (el PAC que obtuvo el 24.6 por ciento de los escaños). Guatemala y Nicaragua son los países con mayor número de partidos presentes en sus respectivas Asambleas Legislativas.

Cuadro 1.12

Número de partidos que alcanzaron representación parlamentaria en Centroamérica y Panamá entre 1981 y 2002.

País	Año electoral	# de partidos con representación parlamentaria
Costa Rica Promedio = 5.3	1982	5
	1986	5
	1990	5
	1994	5
	1998	7
	2002	5
El Salvador Promedio = 5.7	1982	5
	1985	5
	1988	3
	1991	6
	1994	6
	1997	9
	2000	6
Guatemala Promedio = 6.8	1985	7
	1990	8
	1995	6
	1999	6
Honduras Promedio = 3.8	1981	4
	1985	4
	1989	3
	1993	3
	1997	4
	2001	5
Nicaragua Promedio = 6.3	1984	7
	1990	4
	1996	11
	2001	3
Panamá Promedio = 11	1994	13
	1999	9

Fuente: elaboración propia.

Vinculado al tema de la participación (tanto de electores como de partidos) está el de la igualdad en que se lleva a cabo dicha participación. Una manera de acercarse a este fenómeno es a través del examen de los efectos que provoca el sistema electoral sobre el principio de igualdad del sufragio (un ciudadano igual un voto) y sobre la adjudicación de los escaños sujetos a elección. El examen del “*malapportionment*” sirve para estudiar el primer efecto y el análisis de los efectos desproporcionales de los sistemas electorales permite identificar el segundo.

El “*malapportionment*” se refiere a la distribución desproporcionada de los escaños entre la población. Para el análisis se considerará aquí únicamente la distribución de los

diputados a lo largo y ancho de las circunscripciones electorales en cada uno de los países en observación. La situación ideal sería una tal donde la distribución de diputados por circunscripciones sigue criterios poblacionales de tal forma que por cada tanto por ciento de la población se asigna ese mismo tanto por ciento de escaños. Como recurso analítico puede utilizarse la Razón de Representación<sup>x</sup> o el Cociente Electoral<sup>x</sup>. En el primer caso se busca que todas las circunscripciones estén igualmente representadas en el cuerpo legislativo, por ejemplo. En el segundo caso, se busca que cada escaño tenga igual “valor”, es decir, que para obtener un diputado se necesite igual número de votos independientemente de la circunscripción de la que se trate. En este último caso se excluye el análisis del caso panameño.<sup>xi</sup> La serie de cuadros 1.13 ilustra lo que ocurre en cada país en términos de la Razón de Representación y la serie de cuadros 1.14 lo relativo al Cociente Electoral.

Cuadro 1.13 (a)

Costa Rica: “*Malaportionment*” en las elecciones legislativas, 2002.

Circunscripción	#e	Población	RR
San José	20	1,435,139	71,756
Alajuela	11	758,530	68,957
Cartago	7	458,040	65,434
Heredia	5	375,518	75,103
Guanacaste	4	279,818	69,954
Puntarenas	5	378,915	75,783
Limón	5	360,526	72,105
Total	57	4,046,486	70,990

RR: Razón de representación

Fuente: elaboración propia

De acuerdo con el cuadro 1.13(a) en Costa Rica habría un diputado por cada 70 mil habitantes. La distribución de los 57 diputados sigue, más o menos, esta “regla” con una máxima desviación de 5 mil habitantes (aproximadamente un 7 por ciento) por arriba y por debajo de este promedio. En cambio, en el caso de El Salvador, cuadro 1.13(b), las desviaciones son bastante mayores. La razón de representación considerando el total de diputados está por los 74 mil habitantes por diputado. La Libertad y San Salvador casi duplican esta razón lo cual indica claramente situaciones de subrepresentación. Por el contrario, Cabañas y San Vicente son circunscripciones sobrerrepresentadas por cuanto están casi 20 mil habitantes por debajo del promedio (equivalente al 28 por ciento de la razón promedio).

Cuadro 1.13 (b)

El Salvador: “*Malapportionment*” en las elecciones legislativas, 2000.

Circunscripción	#e	Población	RR
San Salvador	16	1,985,2994	124,080
Santa Ana	6	551,259	91,876
San Miguel	5	480,276	96,055
La Libertad	5	682,092	136,418
Usulután	4	338,332	84,583
Sonsonate	4	450,116	112,529
La Unión	3	289,021	96,340
La Paz	3	292,887	97,629
Chalatenango	3	196,583	65,527
Cuscatlán	3	202,951	67,650
Ahuachapan	3	319,780	106,593
Morazán	3	173,499	57,833
San Vicente	3	161,105	53,701
Cabañas	3	152,842	50,947
Circunscripción nacional	20	6,276,037	313,801
Total	84	6,276,037	74,714

RR: Razón de representación

Fuente: elaboración propia

Cuadro 1.13 (c)

Guatemala: “*Malapportionment*” en las elecciones legislativas, 1999.

Circunscripción	#e	Población	RR
Distrito central	10	1,015,303	101,530
Guatemala	12	1,563,223	130,268
Sacatepequez	2	259,265	129,632
Chimaltenango	3	427,602	142,534
El Progreso	1	143,197	143,197
Escuintla	4	483,768	120,942
Santa Rosa	3	319,814	106,604
Sololá	2	307,791	153,895
Totonicapán	3	361,303	120,434
Quezaltenango	6	678,251	113,041
Suchitepequez	3	403,609	134,536
Retalhuleu	2	241,921	120,960
San Marcos	8	844,486	105,560
Huehuetenango	7	879,987	125,712
Quiché	5	588,831	117,766
Baja Verapaz	1	203,430	203,430
Alta Verapaz	6	814,300	135,716
Petén	2	333,389	166,694
Izabal	3	333,956	111,318
Zacapa	1	212,794	212,794
Chiquimula	2	313,150	156,575
Jalapa	2	270,055	135,027
Jutiapa	3	385,909	128,636
Circunscripción nacional	22	11,385,334	517,515
Total	113	11,385,334	100,755

RR: Razón de representación

Fuente: elaboración propia

El caso de Guatemala, cuadro 1.13(c) también muestra grados de subrepresentación importantes. Baja Verapaz tiene una razón de representación del doble sobre el promedio. Lo mismo sucede con el departamento de Zacapa. Luego hay casos donde la razón de representación está muy cerca de 1.5 veces el promedio nacional: Chimaltenango, El Progreso, Sololá, Petén y Chiquimula. Ahora bien, es de notar que, tomando en cuenta la razón promedio, ninguno de los departamentos resulta sobrerrepresentado. El caso de Honduras, cuadro 1.13(d), sigue más o menos la pauta costarricense aunque el margen de variación es mayor. Así, para una razón de representación promedio cercana a los 50 mil habitantes por diputado, Olancho, La Paz y El Paraíso se exceden en 10 mil (equivalente al 20 por ciento). Esto supone cierto grado de subrepresentación para estos departamentos pero de ninguna forma en el nivel del caso guatemalteco. Por otra parte, Islas de la Bahía tiene asignado un diputado cuando su razón de representación es 0.64 veces el promedio nacional. Esto supone sobrerrepresentación.<sup>xii</sup>

Cuadro 1.13 (d)

Honduras: “*Malapportionment*” en las elecciones legislativas, 2001.

Circunscripción	#e	Población	RR
Atlántida	8	343,494	42,936
Colón	4	217,190	54,297
Comayagua	7	361,533	51,647
Copán	7	310,060	44,294
Cortés	20	952,741	47,637
Choluteca	9	409,971	45,552
El Paraíso	6	360,766	60,127
Francisco	23	1,147,669	49,898
Morazán			
Gracias a Dios	1	53,857	53,857
Intibucá	3	178,470	59,490
Islas de la Bahía	1	31,793	31,793
La Paz	3	154,915	51,638
Lempira	5	251,452	50,290
Ocotepeque	2	105,632	52,816
Olancho	7	428,489	61,212
Santa Bárbara	9	387,581	43,064
Valle	4	166,025	41,506
Yoro	9	480,079	53,342
Total	128	6,341,717	49,544

RR: Razón de representación

Fuente: elaboración propia

Cuadro 1.13 (e)

Nicaragua: “*Malapportionment*” en las elecciones legislativas, 2001.

Circunscripción	#e	Población	RR
Nueva Segovia	2	191,561	95,780
Madriz	2	120,212	60,106
Chinandega	6	405,283	67,547
León	6	373,665	62,277
Managua	19	1,262,660	66,455
Masaya	4	289,475	72,368
Carazo	3	167,811	55,937
Chontales	3	352,143	117,381
Boaco	2	157,973	78,986
Matagalpa	6	539,325	89,888
Jinotega	3	296,597	98,865
RAAN	3	200,449	66,816
RAAS	2	92,513	46,256
Granada	3	179,438	59,812
Río San Juan	1	87,401	87,401
Estelí	3	197,021	65,673
Rivas	2	158,144	79,072
Circunscripción nacional	22	5,071,671	230,530
Total	92	5,071,671	55,126

RR: Razón de representación

Fuente: elaboración propia

El caso de Nicaragua muestra tres departamentos que están claramente subrepresentados tomando en consideración el promedio nacional (55 mil habitantes por diputado). El cuadro 1.13 (e) identifica a Chontales como una circunscripción con una doble razón sobre el promedio. Nueva Segovia y Jinotega tienen una razón arriba de 1.7 veces el promedio. Estos son casos de subrepresentación porque con estas razones deberían tener un diputado más para acercarse a la razón promedio. Por otro lado, solo hay un caso por debajo del promedio nacional (RAAS) con una razón equivalente a 0.83 veces aquel promedio.

Finalmente, el caso panameño sigue más bien la pauta salvadoreña en el sentido de tener circunscripciones electorales subrepresentadas y sobrerrepresentadas en niveles significativos. El Cuadro 1.13(f) se ha elaborado tomando en cuenta no las provincias como circunscripciones sino los circuitos electorales porque es a partir de los votos escrutados en dichos circuitos que se realiza el reparto de los escaños.<sup>xiii</sup> Si la razón promedio es 30 mil habitantes por diputado, sobresale la sobrerrepresentación de los circuitos 5-1 y 5-2 porque su razón de representación es casi 3 veces menor. En el otro extremo están los circuitos 2-3, 8-5, 8-6, 8-1 y 9-2 que tienen una razón entre 1.3 y 1.5 veces mayor que el promedio nacional. Estos son los casos de mayor subrepresentación.<sup>xiv</sup>



Cuadro 1.13 (f)

Panamá: “*Malapportionment*” en las elecciones legislativas, 1999.

Circuito (Provincias)	#e	Población <sup>a</sup>	RR
1-1 (Bocas del Toro)	2	63,384	31,692
1-2 (Bocas del Toro y Comarca Ngobé Buglé)	1	24,714	24,714
2-1 (Coclé)	2	61,044	30,522
2-2 (Coclé)	1	37,137	37,137
2-3 (Coclé)	1	42,575	42,575
2-4 (Coclé)	1	32,434	32,434
3-1 (Colón)	4	140,908	35,227
3-2 (Colón)	1	27,386	27,386
4-1 (Chiriquí)	3	102,678	34,226
4-2 (Chiriquí)	2	60,174	30,087
4-3 (Chiriquí)	2	57,890	28,945
4-4 (Comarca Ngobé Buglé)	1	32,922	32,922
4-5 (Chiriquí)	1	27,300	27,300
4-6 (Chiriquí)	1	27,345	27,345
4-7 (Chiriquí)	1	17,627	17,627
5-1 (Darién)	1	15,806	15,806
5-2 (Darién)	1	10,470	10,470
6-1 (Herrera)	1	34,747	34,747
6-2 (Herrera)	1	32,822	32,822
6-3 (Herrera)	1	30,714	30,714
7-1 (Los Santos)	1	24,752	24,752
7-2 (Los Santos)	1	30,287	30,287
7-3 (Los Santos)	1	21,908	21,908
8-1 (Panamá)	2	69,515	34,757
8-2 (Panamá)	1	28,303	28,303
8-3 (Panamá)	1	27,595	27,595
8-4 (Panamá y Comarca Madugandi)	1	23,354	23,354
8-5 (Panamá)	2	89,780	44,890
8-6 (Panamá)	6	243,025	40,504
8-7 (Panamá)	4	100,334	25,083
8-8 (Panamá)	4	104,404	26,101
8-9 (Panamá)	5	179,389	35,877
8-10 (Panamá)	5	200,676	40,135
9-1 (Veraguas)	2	60,959	30,479
9-2 (Veraguas)	1	39,973	39,973
9-3 (Veraguas)	1	33,847	33,847
9-4 (Veraguas)	1	25,473	25,473
9-5 (Veraguas y Comarca Ngobé Buglé)	1	26,450	26,450
10-1 (Comarca Kuna Yala)	1	17,577	17,577
10-2 (Comarca Kuna Yala)	1	16,467	16,467
Totales	71	2,180,075	30,705

<sup>a</sup> Según Censo de 1990.

RR: Razón de representación

Fuente: elaboración propia sobre datos del TE.

En cuanto al análisis de la igualdad del voto la serie de cuadros 1.14 presentan la información sobre el cociente electoral para la última elección realizada en cada país. No se presenta el caso panameño porque allí no tiene sentido calcular el cociente electoral en tanto el reparto de la mayoría de los diputados sigue más bien la lógica de una fórmula mayoritaria donde lo que importa es lograr la primera mayoría. Una mirada global a todos los cuadros nos muestra una clara violación del principio igualitario del sufragio. Como sería de esperar las desviaciones mayores se dan en los países que tienen una circunscripción nacional (El Salvador, Guatemala y Nicaragua). El “valor” de los diputados nacionales es mucho mayor que el menor “valor” registrado en las distintas circunscripciones en cada caso.

Cuadro 1.14 (a)

Costa Rica: Cociente Electoral por circunscripción en 2002.

Circunscripción	escaños	Votos válidos	CE
San José	20	580,557	29,027
Alajuela	11	287,309	26,119
Cartago	7	182,743	26,106
Heredia	5	150,477	30,095
Guanacaste	4	103,860	25,965
Puntarenas	5	119,842	23,968
Limón	5	97,066	19,413

CE: cociente electoral

Fuente: elaboración propia

Cuadro 1.14 (b)

El Salvador: Cociente Electoral por circunscripción en 2000.

Circunscripción	Escaños	Votos válidos	CE
San Salvador	16	363,846	22,740
Santa Ana	6	101,198	16,866
San Miguel	5	84,830	16,966
La Libertad	5	132,235	26,447
Usulután	4	71,297	17,824
Sonsonate	4	91,377	22,844
La Unión	3	43,402	14,467
La Paz	3	66,196	22,065
Chalatenango	3	50,882	16,960
Cuscatlán	3	44,960	14,986
Ahuachapan	3	58,223	19,407
Morazán	3	39,817	13,272
San Vicente	3	32,804	10,934
Cabañas	3	29,246	9,748
Circunscripción nacional	20	1,210,313	60,515

CE: cociente electoral

Fuente: elaboración propia

En el caso costarricense la mayor diferencia (casi 10 mil votos) se da entre las provincias de Heredia y Limón. Algo similar ocurre en Honduras entre los departamentos de El Paraíso e Islas de la Bahía. En cambio, en los otros tres países existen diferencias muy significativas. Por ejemplo, en El Salvador, cuadro 1.14(b) el valor de un diputado de La Libertad es casi tres veces el valor de un diputado en Cabañas. Los diputados de San Salvador, Sonsonate y La Paz necesitan un poco más del doble de votos que los diputados de Cabañas y San Vicente. En tales condiciones el voto en estos últimos departamentos vale el doble que en los primeros. Y el voto en Cabañas vale el triple que en La Libertad.

En Guatemala ocurren desviaciones semejantes a las de El Salvador. Por ejemplo, los diputados “más baratos” son los de San Marcos (15 mil votos). El diputado más caro es el de Zacapa (52 mil votos). Este diputado “vale” 3.5 veces más que uno de San Marcos. Los diputados del Distrito Central, El Progreso, Baja Verapaz y Chiquimula “valen” más del doble que los de San Marcos. Los de Suchitepequez y Jutiapa “valen” casi el doble. En el caso de Nicaragua, cuadro 1.14(e), los diputados “más baratos” son los de la Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN). Respecto de éstos los diputados de Nueva Segovia y Jinotega “valen” el doble de votos y los de Madriz, Managua, Boaco, Matagalpa, Río San Juan, Estelí y Rivas “valen” un poco más de 1.5 veces que los de la RAAN. No queda duda pues que, al menos para la última elección legislativa celebrada en cada país, el principio de igualdad del sufragio es violado “técnicamente”. Muy probablemente sea difícil evitar la desigualdad en el valor de los diputados que se produce por efecto de la fórmula electoral empleada en cada sistema. Pero este hecho no debe impedir observar esta violación. Una vez más lo que habría que intentar es que el grado de desigualdad del voto sea el menor posible.

Cuadro 1.14 (c)

Guatemala: Cociente Electoral por circunscripción en 1999.

Circunscripción	Escaños	Votos válidos	CE
Distrito central	10	375,147	37,514
Guatemala	12	192,642	16,053
Sacatepequez	2	49,626	24,813
Chimaltenango	3	75,655	25,218
El Progreso	1	33,013	33,013
Escuintla	4	108,759	27,189
Santa Rosa	3	71,425	23,808
Sololá	2	55,200	27,600
Totonicapán	3	53,456	17,818
Quezaltenango	6	127,795	21,299
Suchitepequez	3	89,112	29,704
Retalhuleu	2	52,442	26,221
San Marcos	8	124,788	15,598
Huehuetenango	7	123,293	17,613
Quiché	5	90,589	18,117
Baja Verapaz	1	39,316	39,316
Alta Verapaz	6	97,891	16,315
Petén	2	51,880	25,940
Izabal	3	55,348	18,449
Zacapa	1	52,694	52,694
Chiquimula	2	71,952	35,976
Jalapa	2	46,215	23,107
Jutiapa	3	89,140	29,713
Circunscripción nacional	22	2,117,872	96,266

CE: cociente electoral

Fuente: elaboración propia

Cuadro 1.14 (d)

Honduras: Cociente Electoral por circunscripción en 2001.

Circunscripción	Escaños	Votos válidos	CE
Atlántida	8	99,110	12,388
Colón	4	62,607	15,651
Comayagua	7	114,845	16,406
Copán	7	99,918	14,274
Cortés	20	336,240	16,812
Choluteca	9	130,605	14,511
El Paraíso	6	122,644	20,440
Francisco Morazán	23	428,183	18,616
Gracias a Dios	1	11,980	11,980
Intibucá	3	55,108	18,369
Islas de la Bahía	1	10,793	10,793
La Paz	3	53,065	17,688
Lempira	5	80,840	16,168
Ocotepeque	2	39,220	19,610
Olancho	7	125,132	17,876
Santa Bárbara	9	125,882	13,986
Valle	4	54,508	13,627
Yoro	9	132,106	14,678

CE: cociente electoral

Fuente: elaboración propia

Cuadro 1.14 (e)

Nicaragua: Cociente Electoral por circunscripción en 2001.

Circunscripción	Escaños	Votos válidos	CE
Nueva Segovia	2	89,738	44,869
Madriz	2	60,739	30,369
Chinandega	6	162,205	27,034
León	6	162,810	27,135
Managua	19	564,513	29,711
Masaya	4	126,564	31,641
Carazo	3	74,257	24,752
Chontales	3	76,260	25,420
Boaco	2	67,026	33,513
Matagalpa	6	209,539	34,923
Jinotega	3	124,761	41,587
RAAN	3	64,162	21,387
RAAS	2	105,585	52,792
Granada	3	72,591	24,197
Río San Juan	1	32,400	32,400
Estelí	3	90,896	30,298
Rivas	2	69,873	34,936
Circunscripción nacional	22	2,149,444	97,702

CE: cociente electoral

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a los efectos desproporcionales de los sistemas electorales debe tomarse en cuenta que en general todos los sistemas electorales producen tales efectos. Es decir, es raro (si no inexistente) un sistema que reparta los escaños entre los partidos de tal forma que a un X % de votos le corresponda exactamente un X % de escaños. Lo normal es que haya desviaciones entre el porcentaje de votos obtenidos por cada partido y el porcentaje de escaños que se le adjudica. Con el objetivo de analizar qué ocurre al respecto en Centroamérica se ha elaborado el cuadro 1.15. No se ha tomado en cuenta el caso panameño dado el carácter mixto del sistema de representación allí utilizado.<sup>xv</sup> En él se presenta los valores que asume el índice de Rose<sup>xvi</sup> para las diversas elecciones legislativas en cada país.

Cuadro 1.15

Proporcionalidad de los sistemas electorales de Centroamérica y Panamá.

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
1980	--	--	--	97.4	--
1981	--	--	--	99.0	--
1982	96.0	94.2	--	--	--
1983	--	--	--	--	--
1984	--	--	--	--	96.0
1985	--	86.9	83.1	98.5	--
1986	96.0	--	--	--	--
1987	--	--	--	--	--
1988	--	95.9	--	--	--
1989	--	--	--	97.6	--
1990	95.2	--	82.2	--	98.3
1991	--	93.5	--	--	--
1992	--	--	--	--	--
1993	--	--	--	98.1	--
1994	94.4	92.8	89.2	--	--
1995	--	--	84.3	--	--
1996	--	--	--	--	96.6
1997	--	93.6	--	95.3	--
1998	92.4	--	--	--	--
1999	--	--	85.9	--	--
2000	--	92.4	--	--	--
2001	--	--	--	96.7	95.4
2002	94.1	--	--	--	--
Promedio	94.7	92.8	84.9	97.5	96.6

Fuente: elaboración propia sobre resultados oficiales

El sistema menos proporcional (es decir, el más desproporcional) es el de Guatemala. El sistema más proporcional para todo el periodo considerado ha sido el de Honduras. Además de la perspectiva diacrónica que muestra el cuadro 1.15 también presenta de manera resumida estos hallazgos mediante la presentación del índice de Rose promedio para cada país a lo largo del periodo observado. ¿Qué factores inciden en la mayor o menor proporcionalidad? Puede mostrarse que hay dos factores importantes en este fenómeno: la distribución de los escaños entre las diferentes circunscripciones y el uso de fórmulas más o menos proporcionales. En cuanto a lo primero, la literatura

politológica sobre sistemas electorales ha demostrado con suficiente evidencia empírica que cuanto más pequeñas son las circunscripciones mayores son los efectos desproporcionales (Lijphart, 1994, Nohlen, 1994 y Taagepera y Shugart, 1989). En relación con las segundas resulta que las fórmulas de cociente electoral y residuos mayores dan más proporcionalidad que la fórmula D'Hondt.<sup>xvii</sup>

Destaca el caso guatemalteco por ser el caso más desproporcional. Aquí puede ser interesante contrastar el promedio del valor del índice de Rose para Guatemala con el valor de dicho índice para el caso panameño resultante de las elecciones de 1999. Considerando el reparto de escaños según alianzas (Nueva Nación, 41 escaños; Acción Opositora, 6 escaños y Unión por Panama, 24 escaños), el índice de Rose para este año es de 80.1. Esto corresponde con lo que ya se había dicho sobre el carácter mixto del sistema que refuerza los efectos mayoritarios y, por tanto, desproporcionales. Pues bien, Guatemala resulta tener un sistema de representación proporcional que produce efectos desproporcionales muy cercanos a los del sistema panameño. La fórmula elegida en Guatemala (D'Hondt) y las circunscripciones pequeñas (menores de 3 escaños) en 15 de las 24 circunscripciones son las responsables de estos efectos.

En otro orden de cosas, la evaluación de la calidad de los procesos electorales en términos de limpieza, credibilidad y participación puede obtenerse a partir de los informes de observación electoral allí donde ésta haya tenido lugar. La observación puede haber sido hecha por misiones internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) o nacionales. El cuadro 1.16 muestra las misiones de observación electoral enviadas por la OEA a la región en la década de 1990. Como puede verse, Nicaragua fue el país más observado por esta organización en tanto Costa Rica fue visitada únicamente para las elecciones de 1990.

La experiencia de esta actividad ha sido positiva en términos de disuasión de cualquier intento de cometer fraude en países donde durante el régimen autoritario era una práctica frecuente. Sin embargo, la observación electoral no garantiza plenamente que los procesos electorales se lleven a cabo sin problemas que pongan en duda su legitimidad. En otras palabras, pese a la existencia de misiones de observación los procesos electorales todavía muestran deficiencias. Las mismas han sido señaladas por los observadores. Una de estas situaciones problemáticas sigue estando relacionada con la habilitación para ejercer el sufragio, ya sea en lo relacionado a la inscripción de los electores, ya sea en términos de la extensión del documento necesario para votar. Por ejemplo, la misión de observadores de la OEA en las elecciones de 1999 en Guatemala hacía eco de las denuncias al TSE por la omisión de ciudadanos en el padrón, a algunos alcaldes por la supuesta expedición de cédulas de vecindad a no residentes en los municipios (UPD-OEA, 2000). En Nicaragua, la Misión de la OEA y el Centro Carter expresaron sus reservas sobre el CSE, controlado por los partidos desde las reformas constitucionales de 2000 y el retraso en la entrega de los documentos para votar (Nitlapán-Envío, 2001:5 y Observatorio Electoral Latinoamericano, 2001). Sin embargo, pese a todas las irregularidades y anomalías que todavía se presentan en los procesos electorales de la región (incluyendo además la apertura tardía de algunos recintos de votación, boletas manchadas o mal impresas, mala información a los electores, problemas en la transmisión de los escrutinios de las

juntas receptoras de votos, etc.) éstos terminaron siendo declarados libres, competitivos y justos por las más variadas misiones de observación. Ninguna misión ha sostenido la existencia de fraude electoral pese a todos estos problemas porque se considera que, pese a ellos, no puede imputarse una intención clara de parte de los organismos electorales para alterar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas. Sin embargo, ¿por qué entonces una de las tendencias generales en la región es la disminución de la participación electoral?

Cuadro 1.16

Observación electoral de la OEA en Centroamérica y Panamá: 1990-2001

País	Año	Tipo de elección
Costa Rica	1990	Generales
El Salvador	1997 1991	Legislativa y Municipal Legislativa y Municipal
Guatemala	1999 1996 1995	Referendo y elecciones generales, 1ª y 2ª vuelta Presidencial 2ª vuelta Elecciones generales, 1ª vuelta
Honduras	2001 1997 1993 1989	Generales Generales Presidencial y Legislativa Generales
Nicaragua	2001 2000 1998 1996 1994 1990	Generales Municipales Regionales de la Costa Atlántica Generales Regionales de la Costa Atlántica Presidencial, Legislativa y Municipal
Panamá	1999 1998 1994	Generales Referendo Presidencial

Fuente: [http://www.oas.org/XXXIIGA/espanol/temas\\_prior/GAobservelectoral.htm](http://www.oas.org/XXXIIGA/espanol/temas_prior/GAobservelectoral.htm)

### 1.3 Las percepciones

La evidencia mostrada sobre la tendencia a la disminución en la participación electoral en prácticamente todos los países de la región apoya uno de los hallazgos ya señalados en el “Primer Informe sobre el estado de la región” cuando afirmaba que “los nuevos sistemas electorales centroamericanos parecen enfrentar el doble reto de lograr una mayor credibilidad ante la población y facilitar la participación ciudadana en los procesos electorales” (PNUD, 1999:213). Además, allí se establecía que la mayoría de centroamericanos se sienten lejanos a los partidos políticos (salvo el caso hondureño)



y, que hay una percepción extendida de que los políticos poco o nada se interesan por los problemas que interesan a la gente. Desde la elaboración de aquel informe hasta la fecha poco se ha avanzado para revertir, o por lo menos detener, esta gradual erosión de la credibilidad ciudadana en las elecciones y partidos. Diversas encuestas de opinión y estudios que se han hecho en cada uno de los países de la región apuntan este problema.

En El Salvador, una encuesta del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana (UCA) antes de las elecciones presidenciales de 1999 revelaba que: "En cuanto a la confianza en el proceso electoral, los resultados muestran que los salvadoreños se encuentran divididos. El 49.9% sostuvo que tenía mucha o alguna confianza en el proceso eleccionario; en cambio, el 49.1% dijo tener poca o ninguna confianza. Preguntados directamente sobre la transparencia de las elecciones, el 34.4% afirmó que las elecciones serán limpias, mientras que el 37.8% cree que habrá fraude. El resto respondió que no sabía si las elecciones serían limpias" (IUDOP, 1999). En otras palabras, la mitad de los encuestados mostraba poca o ninguna confianza hacia las elecciones y un tercio creía que habría fraude. Más recientemente, cara a las elecciones legislativas de 2003, otra encuesta del IUDOP muestra al 45 por cien de los encuestados creyendo que habría fraude (IUDOP, 2002). En estas condiciones no es de extrañar que el 52.5 por cien de los encuestados no muestre intenciones de asistir a votar. A este panorama hay que añadir el hecho que únicamente el 16 por cien de los encuestados declaren confianza hacia los partidos políticos (Latinobarómetro, 2002).

En Guatemala, una encuesta de opinión del Proyecto de Gobernabilidad democrática para Centroamérica llevada a cabo en 1997 arrojaba un 39.9 por cien de los encuestados que opinaban que las elecciones eran fraudulentas (PNUD, 1998: 126). Por su parte, un trabajo de ASÍES revela que para 1999 los partidos políticos ocupaban el último lugar en la escala de confianza (29%) entre las diversas instituciones políticas (ASÍES, 2001:15). Un dato coincidente con el 8 por cien que, según el Latinobarómetro 2002, declara confianza hacia los partidos (Latinobarómetro, 2002).

En Honduras, una encuesta de CID-Gallup en noviembre de 2001, antes de las elecciones, revelaba que el 33 por cien de los encuestados tenía poca o ninguna confianza en el TNE (CID-Gallup, 2001a:23). No obstante, la misma encuesta reveló que solo un 23 por cien de los encuestados creía que habría fraude en las elecciones de ese año. Se trata de un hallazgo un tanto paradójico porque a pesar del tercio de encuestados que dudaban del TNE, tres cuartos opinaban que no habría fraude. De hecho, los que pensaban que habría fraude lo atribuían no al TNE sino a los partidos. Un estudio de opinión pública más reciente muestra que solamente el 18 por cien de los hondureños encuestados tienen confianza en los partidos (Gallup-Argentina y CIMA, 2002). El Latinobarómetro 2002 revela que solo el 22 por cien de los hondureños confían en los partidos (Latinobarómetro, 2002). Todas estas evidencias dan pie para pensar que hay un creciente descontento con los partidos políticos, especialmente los más grandes, en Honduras.

En Nicaragua, una encuesta realizada por el Instituto de Estudios Nicaragüenses, entre el 28 de mayo y el 12 de junio de 2001, es decir, pocos meses antes de las elecciones

presidenciales y de Asamblea Nacional, 33.6% de los encuestados creían que las elecciones no serían limpias (IEN, 2001). Esto quiere decir que un tercio de los electores desconfiaban de la limpieza del proceso. De hecho, se trata de un dato coincidente con una encuesta de opinión desarrollada por CID-Gallup en septiembre de ese mismo año y según la cual 38 por cien de los encuestados tenían poca confianza en que el CSE condujera las elecciones de forma justa y eficiente (CID-Gallup, 2001b:32).<sup>xviii</sup> En cuanto a los partidos políticos, el Latinobarómetro 2002 muestra que solo un 16 por cien de los encuestados les tiene confianza, una cifra bastante baja comparada con la confianza en otras instituciones políticas (Latinobarómetro, 2002).

En Panamá, una encuesta de CID-Gallup antes de las elecciones de 1999 revelaba un clima más favorable para la máxima autoridad electoral. Un 80 por cien de los encuestados afirmaban tener algo o mucha confianza en el TE contra un 16 por cien que tenían poca o nada confianza (CID-Gallup, 1999: 28). Por su parte, el Latinobarómetro 2002 indica que los panameños también tienen bajos niveles de confianza hacia los partidos pues únicamente el 16% de los encuestados declararon esta actitud positiva hacia los mismos (Latinobarómetro, 2002).

Costa Rica es el país de Centroamérica con mayor longevidad democrática. De hecho es actualmente la democracia, sin interrupción, más antigua de toda América Latina. En este país se ha desarrollado una cultura política democrática que le da soporte a la estabilidad del régimen pese a la inestabilidad frecuente en los países vecinos. El Latinobarómetro 2002 muestra un 24 por cien de encuestados que declaran tener confianza hacia los partidos. Comparativamente a nivel de países se trata de uno de los porcentajes más altos para América Latina, únicamente por debajo del nivel registrado en Uruguay. Sin embargo, como ya se vio antes, el apoyo electoral que reciben los dos partidos más grandes se ha venido erosionando (algo que se ha registrado mediante una mayor dispersión del voto). Esta erosión también se manifiesta en la pérdida de confianza hacia los partidos en general. No solo gozan de menor confianza y aprobación pública sino que son calificados como las instituciones que menos trabajan por el bienestar de las personas y de su comunidad (Proyecto Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, 2001:269).

En resumen, en los países con pasados autoritarios prolongados, donde se utilizó el proceso electoral de manera fraudulenta, existe una percepción de que las elecciones siguen siendo fraudulentas.<sup>xix</sup> Contrariamente a lo que las misiones de observadores han declarado sobre todo en los últimos procesos electorales. Por otra parte, en todos los países considerados en este trabajo, los partidos gozan de poca confianza entre sus ciudadanos.

## 2. SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

A los sistemas electorales se les suele asociar como productores de efectos en los sistemas de partidos. No obstante, la relación inversa también suele presentarse aunque menor atención se le presta.<sup>xx</sup> En este informe se examina la primera relación con base en la siguiente pregunta: ¿promueven los sistemas electorales centroamericanos la conformación de sistemas de partidos políticos estables y representativos?

La estabilidad de los sistemas de partidos puede ser examinada desde dos puntos de vista: a) la estabilidad de la oferta partidista y b) la estabilidad de los caudales electorales que logran los partidos. En el primer caso se habla de estructuración o fluidez de la oferta partidista (Artiga-González, 2000) y en el segundo caso se hace referencia a la volatilidad electoral. Sin embargo, ambas dimensiones no son independientes. Una oferta partidista estructurada implica que de elección a elección los partidos relevantes contendientes son prácticamente los mismos. En otras palabras, no existen variaciones en la oferta partidista. En cambio, cuando de elección a elección aparecen y desaparecen partidos y/o coaliciones entonces se está ante una oferta partidista fluida o inestable.<sup>xxi</sup> En condiciones de fluidez partidista el análisis de la volatilidad electoral puede llevar a conclusiones erróneas. Si la volatilidad electoral expresa la transferencia de votos de unos partidos a otros en un par de elecciones, y los partidos que compiten en esas elecciones no son los mismos, entonces el cálculo de la volatilidad electoral puede no estar midiendo realmente a la volatilidad. Cuando la oferta partidista no es estable los electores están obligados a votar por diferentes partidos pero no porque ellos retiren su lealtad partidista (su voto) y la transfieran sino porque simplemente los partidos que compiten ya no son los mismos. Para estudiar adecuadamente la estabilidad de los sistemas de partidos hay que definir primero la estabilidad misma de la oferta partidista. Sin ésta, no tiene sentido la utilización de indicadores de volatilidad electoral. Como no en todos los países de la región los sistemas de partidos tienen ofertas estables aquí se ha privilegiado el estudio de la fluidez.

El Cuadro 2.1 presenta la información sobre la evolución del índice de fluidez de los sistemas de partidos de Centroamérica y Panamá.<sup>xxii</sup> Como puede verse, los sistemas que mayor fluidez presentan son los de Guatemala y Nicaragua. El de menor fluidez (el más estructurado) es el de Honduras. Por su parte, Costa Rica y El Salvador presentan niveles bajos (en promedio) de fluidez pero hay que notar que el valor calculado para Costa Rica está influido en gran medida por el valor del índice para 2002 que triplica el de 1998. Sin considerar la fluidez de este año, Costa Rica tendría un índice promedio de 3.8. Para el caso panameño no fue posible obtener la composición del congreso para el año 1989 por lo cual se utilizó de base la elección de 1994. Además, dada las irregularidades del proceso electoral de 1989 fue necesario completar la formación del congreso mediante unas elecciones complementarias en 1991 (IIDH-CAPEL, 1991). Tomando en cuenta los dos últimos procesos electorales Panamá presenta una fluidez relativamente alta. Ello se manifiesta incluso en la aparición y desaparición no solo de partidos de una elección a otra sino de las alianzas en las que suelen tomar parte dichos partidos.

Cuadro 2.1

Índice fp en Centroamérica y Panamá, 1980-2002.

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1980	--	--	--	elección base	--	--
1981	--	--	--	0.6	--	--
1982	elección base	elección base	--	--	--	--
1983	--	--	--	--	--	--
1984	--	--	Elección base	--	elección base	--
1985	--	1.7	16.7	0.0	--	--
1986	3.5	--	--	--	--	--
1987	--	--	--	--	--	--
1988	--	1.7	--	--	--	--
1989	--	--	--	0.8	--	--
1990	1.7	--	32.8	--	43.4	--
1991	--	6.0	--	--	--	--
1992	--	--	--	--	--	--
1993	--	--	--	0.0	--	--
1994	4.4	14.3	37.4	--	--	elección base
1995	--	--	21.3	--	--	--
1996	--	--	--	--	59.4	--
1997	--	4.2	--	1.1	--	--
1998	5.4	--	--	--	--	--
1999	--	--	15.8	--	--	13.3
2000	--	9.0	--	--	--	--
2001	--	--	--	0.0	58.2	--
2002	16.7	--	--	--	--	--
Promedio	6.3	6.2	24.8	0.4	53.7	13.3

Fuente: elaboración propia.

La fluidez del sistema de partidos (medida por la fluidez de la oferta partidista con presencia parlamentaria) puede ser utilizada, junto con otras dos propiedades, para elaborar una tipología de los sistemas de partidos en la región. Por un lado se utilizará el Número Efectivo de Partidos para establecer el formato del sistema y, por otro lado, la moderación o polarización de la competencia partidista. En cuanto al primero, el cuadro 2.2 presenta la evolución del formato de los sistemas de partidos en cada uno de los países bajo estudio y su respectivo promedio. Atendiendo al Número Efectivo de Partidos parlamentarios (Np) hay claramente dos grupos de sistemas: aquellos con un formato menor que tres (sistemas bipartidistas o bipolares) y aquellos con un formato mayor que tres (multipartidistas o multipolares). En el primer grupo están Costa Rica, Honduras y Nicaragua. En el segundo grupo están El Salvador, Guatemala y Panamá.<sup>xxiii</sup>

Cuadro 2.2

Evolución del Número Efectivo de Partidos en elecciones legislativas de Centroamérica y Panamá.

Año	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Ne	Np	Ne	Np	Ne	Np	Ne	Np	Ne	Np	Ne	Np
1980	--	--	--	--	--	--	2.2	2.1	--	--	--	--
1981	--	--	--	--	--	--	2.2	2.2	--	--	--	--
1982	2.5	2.3	3.4	3.2	--	--	--	--	--	--	--	--
1983	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1984	--	--	--	--	--	--	--	--	2.1	2.3	--	--
1985	--	--	2.7	2.6	4.5	3.0	2.1	2.1	--	--	--	--
1986	2.5	2.2	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1987	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1988	--	--	2.7	2.4	--	--	--	--	--	--	--	--
1989	--	--	--	--	--	--	2.1	2.0	--	--	--	--
1990	2.6	2.2	--	--	6.8	4.4	--	--	2.2	2.1	--	--
1991	--	--	3.3	3.0	--	--	--	--	--	--	--	--
1992	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1993	--	--	--	--	--	--	2.1	2.0	--	--	--	--
1994	2.7	2.3	3.5	3.1	4.9	3.5	--	--	--	--	8.6	4.3
1995	--	--	--	--	5.0	2.7	--	--	--	--	--	--
1996	--	--	--	--	--	--	--	--	2.8	2.7	--	--
1997	--	--	3.9	4.1	--	--	2.4	2.1	--	--	--	--
1998	3.4	2.6	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1999	--	--	--	--	3.8	2.4	--	--	--	--	5.7	3.3
2000	--	--	3.7	3.5	--	--	--	--	--	--	--	--
2001	--	--	--	--	--	--	2.6	2.4	2.2	2.0	--	--
2002	4.5	3.7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Promedio	3.0	2.6	3.3	3.1	5.0	3.2	2.2	2.1	2.3	2.3	7.2 <sup>a</sup>	3.8

Ne: número efectivo de partidos electorales

Np: número efectivo de partidos parlamentarios

Fuente: elaboración propia sobre resultados electorales legislativos

Como información adicional para examinar la distribución de los votos entre los partidos en cada país, se ha elaborado el cuadro 2.3 sobre concentración del voto en los dos principales partidos y el cuadro 2.4 sobre niveles de competitividad electoral y parlamentaria. En cuanto a la concentración del voto puede verse cómo Honduras tiene el mayor índice promedio y Panamá el menor. Ahora bien, en términos diacrónicos, los dos principales partidos hondureños han ido perdiendo capacidad para captar los votos del electorado puesto que desde niveles de 96 por cien de concentración en 1993 ha bajado a 87.3 por cien en 2001. Un movimiento parecido se viene dando en Costa Rica, donde los dos partidos mayoritarios también han visto disminuir constantemente su capacidad de concentración del voto. Desde niveles arriba de 85 por cien hasta 1994 ha bajado a un nivel de 56.9 por cien en 2002. Por tanto, podría pensarse que estos dos bipartidismos están dejando de ser tales.

Cuadro 2.3

Concentración del voto en los dos primeros partidos en las elecciones legislativas de Centroamérica y Panamá.

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
1980	--	--	--	95.9	--	--
1981	--	--	--	95.5	--	--
1982	84.3	69.6	--	--	--	--
1983	--	--	--	--	--	--
1984	--	--	--	--	80.8	--
1985	--	82.1	55.3	96.5	--	--
1986	89.2	--	--	--	--	--
1987	--	--	--	--	--	--
1988	--	83.2	--	--	--	--
1989	--	--	--	96.6	--	--
1990	88.1	--	39.7	--	94.7	--
1991	--	82.3	--	--	--	--
1992	--	--	--	--	--	--
1993	--	--	--	96.0	--	--
1994	85.0	66.4	57.5	--	--	37.4
1995	--	--	72.8	--	--	--
1996 <sup>a</sup>	--	--	--	--	81.8	--
1997	--	68.4	--	91.0	--	--
1998	76.0	--	--	--	--	--
1999 <sup>b</sup>	--	--	69.1	--	--	53.6
2000	--	71.2	--	--	--	--
2001 <sup>a</sup>	--	--	--	87.3	94.4	--
2002	56.9	--	--	--	--	--
Concentración Promedio	79.9	74.7	58.9	94.1	87.9	45.5

<sup>a</sup> Para Nicaragua se han utilizado los datos obtenidos en las asignaciones departamentales.

<sup>b</sup> Para Guatemala se han utilizado los datos obtenidos en los distritos departamentales.

Fuente: elaboración propia

Nicaragua presenta un alto nivel de concentración del voto a juzgar por el valor que asume el índice tanto promedio como a lo largo del periodo. Dado que se trata de un país con un sistema de partidos con oferta no estructurada es arriesgado afirmar hacia dónde se mueve. De hecho la concentración del voto ha tenido un comportamiento de sube y baja oscilando entre 81 y 94 por cien. Por su parte, Panamá llama mucho la atención por su bajo nivel de concentración del voto (inversamente por su alta dispersión). Desgraciadamente dos elecciones son muy pocos puntos de medición para poder afirmar que hay una tendencia al incremento de la concentración del voto en los dos primeros partidos. El sistema de alianzas entre partidos para competir por la elección presidencial es posible que esté influyendo en esta baja concentración del voto, además de permitir, como en 1999, que gane las elecciones no el partido con más votos.

El Salvador y Guatemala tienen también un movimiento lento hacia una mayor concentración del voto en los dos primeros partidos aunque el nivel promedio todavía sea bajo, especialmente en el caso guatemalteco. Por tanto, tomando en cuenta lo que ocurre en los dos grupos de sistemas (bipartidistas y multipartidistas) de la región, pareciera haber un movimiento lento de convergencia hacia sistemas donde predominen dos partidos pero que sigan siendo multipartidistas.

Cuadro 2.4

Niveles de competitividad electoral y parlamentaria en Centroamérica y Panamá.

Año electoral	Margen de Victoria											
	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	Presid.	Parlam.	Presid.	Parlam.	Presid.	Parlam.	Presid.	Parlam.	Presid.	Parlam.	Presid.	Parlam.
1980	--	--	--	--	--	--	--	7.5	--	--	--	--
1981	--	--	--	--	--	--	12.3	12.3	--	--	--	--
1982	25.2	26.1	--	10.6	--	--	--	--	--	--	--	--
1983	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1984	--	--	13.6	--	--	1.1	--	--	53.0	52.8	--	--
1985	--	--	--	22.7	18.4	14.1	5.5	5.5	--	--	--	--
1986	6.6	6.4	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1987	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1988	--	--	--	12.8	--	--	--	--	--	--	--	--
1989	--	--	17.8	--	--	--	8.0	8.0	--	--	--	--
1990	4.3	4.3	--	--	1.6	5.1	--	--	13.9	13.1	--	--
1991	--	--	--	16.4	--	--	--	--	--	--	--	--
1992	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1993	--	--	--	--	--	--	10.0	10.0	--	--	--	--
1994	1.9	4.2	24.1	23.6	--	6.9	--	--	--	--	10.7	8.3
1995	--	--	--	--	14.5	31.4	--	--	--	--	--	--
1996 <sup>a</sup>	--	--	--	--	--	--	--	--	13.2	8.8	--	--
1997	--	--	--	2.4	--	--	9.8	8.0	--	--	--	--
1998	2.4	6.4	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
1999 <sup>b</sup>	--	--	22.9	--	17.4	13.7	--	--	--	--	2.8	10.4
2000	--	--	--	0.8	--	--	--	--	--	--	--	--
2001 <sup>a</sup>	--	--	--	--	--	--	7.9	5.7	14.0	10.8	--	--
2002	7.5	2.7	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--
Promedio	8.0	8.4	19.6	12.8	13.0	12.1	8.9	8.1	23.5	21.4	6.8	9.4

<sup>a</sup> Para Nicaragua se han utilizado los datos obtenidos en las asignaciones departamentales.

<sup>b</sup> Para Guatemala se han utilizado los datos obtenidos en los distritos departamentales.

Fuente: elaboración propia

En cuanto a los niveles de competitividad, el cuadro 2-4 muestra, en términos promedios, bastante cercanía entre los índices para los casos de Costa Rica y Honduras, para los dos tipos de elecciones. En El Salvador, Guatemala y Nicaragua el margen de victoria es bastante más amplio, especialmente en el último caso. Pero los tres presentan un comportamiento semejante en cuanto a que las elecciones legislativas han resultado, en términos medios, más competitivas que las elecciones presidenciales.<sup>xxiv</sup> La mayor diferencia se observa en El Salvador. Probablemente este

fenómeno esté asociado al carácter multipartidista de la oferta y, como se verá más adelante, al nivel de polarización ideológica del sistema salvadoreño. Finalmente, Panamá muestra un comportamiento irregular del índice, por año. Es necesario contar con más puntos de comparación para identificar alguna tendencia con mayor certidumbre.

Cuadro 2.5

Ubicación ideológica de los principales partidos de Centroamérica y Panamá

País	Partidos	Ubicación Ideológica <sup>a</sup>
Costa Rica	PUSC	8.19
	PLN	5.07
El Salvador	ARENA	9.70
	FMLN	1.50
Guatemala	FRG	9.33
	PAN	8.89
Honduras	PN	8.37
	PL	5.76
Nicaragua	AL <sup>b</sup>	9.2
	FSLN	2.40
Panamá	PRD	4.10
	ARNULFISTA	5.25

<sup>a</sup> Pregunta: En una escala ideológica donde 1es izquierda y 10 derecha ¿dónde ubicaría usted a los siguientes partidos políticos?

<sup>b</sup> En la medida en que el PLC predominaba en la AL es probable que su ubicación ideológica no difiera sustancialmente.

Fuente: Alcántara (2000).

Finalmente, el análisis de la moderación o polarización de la competencia electoral puede llevarse a cabo a partir de información sobre la ubicación o auto-ubicación ideológica de los electores o de las élites de los partidos.<sup>xxv</sup> Cuando los electores o las élites se auto-ubican en las posiciones de centro (ya sea centro-izquierda, centro o centro-derecha) la polarización es moderada si se le compara con una situación en donde la mayoría del electorado se auto-ubica en los extremos o se identifica con partidos extremistas. El cuadro 2.5 da la información para las élites parlamentarias de los principales partidos en Centroamérica y Panamá. De nuevo se pueden diferenciar dos tipos de sistemas partidarios: aquellos cuya competencia es moderada y los que tienen una competencia polarizada. En el primer grupo están Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá mientras que en el segundo grupo están El Salvador y Nicaragua.

Ahora bien, aunque Costa Rica, Guatemala y Honduras muestren una competencia moderada, la dirección es diferente. En Costa Rica la competencia la imponen los partidos PLN y PUSC con una dirección claramente centrípeta (hacia el centro). En cambio en Guatemala y Honduras, la competencia tiene una dirección sesgada hacia la



derecha, en tanto que los partidos que dominan la competencia están ubicados del centro hacia la derecha (PAN y FRG en Guatemala y PLH y PNH en Honduras).

Combinando las tres características estudiadas en los párrafos anteriores puede establecerse una tipología de sistemas de partidos tal como la mostrada en el cuadro 2.6. Pertinente sería saber si los sistemas electorales adoptados en la región han contribuido o no (y en qué forma) en la configuración de los sistemas de partidos centroamericanos y de Panamá. Sin embargo, por no ser parte de los intereses de esta investigación no se hace el respectivo análisis que, dicho sea de paso, requeriría de mucho mayor tiempo y espacio para hacerlo en este informe.<sup>xxvi</sup>

Cuadro 2.6

Tipología de los sistemas de partidos de Centroamérica y Panamá.

Oferta partidista	Sistemas bipolares o bipartidistas		Sistemas multipolares o pluripartidistas	
	Moderados	Polarizados	Moderados	Polarizados
<b>Estructurada</b>	Costa Rica (?) Honduras			
Fluida		Nicaragua	Guatemala Panamá	El Salvador

Fuente: elaboración propia

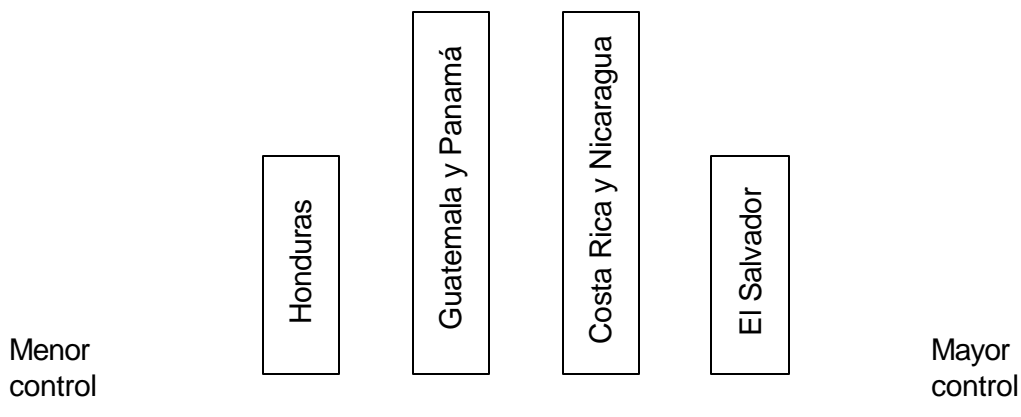
### 3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y SUS AFILIADOS

En esta parte se analizan dos dimensiones: por una parte, la existencia o no de reglas definidas de manera general para la estructura interna de los partidos políticos (las llamadas “leyes de partidos”) y el respeto a los derechos civiles y políticos de los afiliados a los mismos. Concretamente su posibilidad de ser designados como candidatos a puestos de elección popular (elegibilidad) y su participación en la selección de los candidatos. Con ello se intenta responder, de manera aproximativa, a la siguiente pregunta: ¿respetan los partidos políticos los derechos civiles y políticos de sus afiliados?

#### 3.1. La legislación sobre los partidos políticos.

En primer lugar, hay que tomar en cuenta que hay diferencias entre países en cuanto a si los partidos monopolizan la representación política para los cargos de elección popular. Ya se ha visto que en Guatemala, Honduras y Panamá existen formas alternativas para acceder a dichos cargos por vía electoral. En Costa Rica, El Salvador y Nicaragua la representación es monopolio de los partidos.<sup>xxvii</sup> Ahora bien, dentro de cada grupo de países pueden hacerse todavía distinciones. En el primer grupo hay que considerar el nivel de candidatura donde se permite esas formas alternativas a los partidos. Así, en Guatemala los Comités Cívicos Electorales solo se permiten para elecciones de corporaciones municipales (LEPP, Art.97). Algo parecido ocurre en Panamá, pues los candidatos de libre postulación solo se permiten para concejales y representantes de corregimientos (CE, Art.3). En cambio, en Honduras la candidatura independiente vale también para elecciones legislativas y presidenciales (LE, Art.49) aunque en la práctica las candidaturas partidistas tengan ventajas en este último tipo de elección.

En el segundo grupo de países la distinción viene por el alcance geográfico de la organización partidaria permitida. Así, mientras en Costa Rica y Nicaragua es posible la existencia de partidos provinciales o regionales, en El Salvador los partidos son de ámbito nacional. Por tanto, si se colocan los países en un eje de menor a mayor control (monopolio) partidista de las candidaturas en la legislación electoral se tendría una representación como la siguiente:



En segundo lugar, en todos los países de la región los partidos son mencionados en sus respectivas Constituciones Políticas: en Costa Rica, Cn, Art.98; El Salvador, Cn, Art. 85; Guatemala, LEPP, Art.18; Honduras, Cn, Art.47; Nicaragua, LE, Art.1 y Panamá, Cn, Art.132. Pero únicamente en Honduras tienen un estatuto legal explícito de instituciones de derecho público (LE, Art.13).

El examen general de las leyes o códigos electorales muestra también un tratamiento diverso a la vida interna de los partidos políticos entre países. Los casos más reglamentados son Costa Rica y Honduras en tanto que los menos reglamentados son El Salvador y Nicaragua. Los otros dos países, Guatemala y Panamá, están en una situación intermedia (Bendel, sf).

### Cuadro 3.1

#### Derechos políticos en Centroamérica y Panamá

País	Derechos políticos
Costa Rica	“Los ciudadanos tendrán el derecho de agruparse en partidos para intervenir en la política nacional, siempre que los partidos se comprometan en sus programas a respetar el orden constitucional de la República. Los partidos políticos expresarán el pluralismo político, concurrirán a la formación y manifestación de la voluntad popular y serán instrumentos fundamentales para la participación política. Su creación y el ejercicio de su actividad serán libres dentro del respeto a la Constitución y la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos” (Cn, Art.98).
El Salvador	“Ejercer el sufragio; Asociarse para constituir partidos políticos de acuerdo con la ley e ingresar a los ya constituidos; Optar a cargos públicos cumpliendo con los requisitos que determinan esta Constitución y las leyes secundarias” (Cn, Art.72).
Guatemala	“Inscribirse en el registro de ciudadanos; Elegir y ser electo; Velar por la libertad y efectividad del sufragio y la pureza del proceso electoral; Optar a cargos públicos, Participar en actividades políticas, y Defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia de la República” (Cn, Art.136).
Honduras	“Elegir y ser electo; Optar a cargos públicos; Asociarse para constituir partidos políticos; ingresar o renunciar a ellos” (Cn, Art.37); Estar inscrito en el Registro Nacional de las Personas (Cn, Art. 39), Participar en la vida política del país (Cn. Art.45).
Nicaragua	“Se establece la igualdad incondicional de todos los nicaragüenses en el goce de sus derechos políticos, en el ejercicio de los mismos y en el cumplimiento de sus deberes y responsabilidades, existe igualdad absoluta entre el hombre y la mujer. Es obligación del Estado eliminar los obstáculos que impidan de hecho la igualdad entre los nicaragüenses y su participación efectiva en la vida política, económica y social del país (Cn, Art.48); “Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal” (Cn, Art.50); “Los ciudadanos tienen derecho a elegir y ser elegido; en elecciones periódicas y optar a cargos públicos” (Cn, Art.51); “Los ciudadanos nicaragüenses tienen derecho de organizar o afiliarse a partidos políticos, con el fin de participar, ejercer y optar al poder” (Cn, Art. 55) .
Panamá	“El sufragio es un derecho y un deber de todos los ciudadanos. El voto es libre, igual, universal, secreto y directo” (Cn, Art.129); “Todos los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a concejales y a representantes de corregimientos, así como a suplentes, siempre que reúnan los requisitos para dichos cargos” (CE, Art.3). Se prohíbe a los partidos políticos: Hacer discriminaciones en la inscripción de sus miembros por razón de raza, sexo, credo religioso, cultura o condición social” (CE, Art.94).

Fuentes: Elaboración propia con base en Constituciones y Leyes Electorales.

Ahora bien, como de lo que se trata en esta parte es examinar la garantía que ofrecen los partidos políticos al ejercicio de los derechos civiles y políticos, vale la pena tener presente cuáles son los derechos políticos que las Constituciones reconocen a los ciudadanos de la región porque son esos derechos los que los partidos deben respetar. El cuadro 3.1 muestra la información al respecto. Como se puede notar la normativa es bastante general y el examen de las garantías que ofrecen los partidos supone el análisis de los estatutos partidarios. Dado que para este informe no ha sido posible contar con toda la base estatutaria para todos los partidos de la región, o por lo menos para los principales partidos es prácticamente imposible realizar esta tarea. Sin embargo, Alcántara y Freidenberg (2002) han editado una colección de volúmenes sobre los partidos políticos en América Latina donde se han estudiado los principales partidos incluyendo el análisis de sus estatutos. Es a partir de ese trabajo y el de Freidenberg y Sánchez (2001) que a continuación se hace una aproximación al respeto, por parte de los partidos, de los derechos políticos de sus afiliados.

### 3.2. ¿Quién puede ser candidato?

Además de los requisitos que la ley electoral exige para poder ser candidato a los diversos puestos de elección popular en cada uno de los países considerados en este trabajo, existen ciertos requerimientos partidistas para que cualquier ciudadano pueda ser postulado como candidato del partido en cuestión. Como no se considera en este momento las candidaturas independientes por estarse examinando las relaciones entre partidos y afiliados, el interés está centrado justamente en los candidatos de los partidos. El cuadro 3.2 reproduce información aportada por Freidenberg y Sánchez (2001) relativa a los principales partidos de Centroamérica y Panamá. Se consideran tres situaciones según sea la menor o mayor exclusión que imponen los partidos para que los ciudadanos puedan ser postulados como candidatos suyos.

Cuadro 3.2

¿Quién puede ser candidato partidista en Centroamérica y Panamá?

Todos los ciudadanos	Los afiliados a los partidos	Miembros de los partidos pero con restricciones internas.
--	Panamá (PRD y Arnulfista)	--
--	Costa Rica (PLN)	Costa Rica (PUSC, antigüedad afiliación)
--	El Salvador (ARENA, FMLN)	--
--	Nicaragua (FSLN, PLC)	--
--	Honduras (PLH, PNH)	--
--	Guatemala (PAN, FRG)	--

Fuente: Freidenberg y Sánchez (2001)

Como puede verse hay una situación bastante homogénea en toda la región. Todos los principales partidos restringen la candidatura a sus afiliados y sólo en un caso, hay un requisito adicional que tiene que ver con la antigüedad. Si no fuera porque en algunos países se dan modalidades diversas a las candidaturas partidistas, podría decirse que en la región hay un práctico monopolio de la representación política para cargos de elección popular.<sup>xxviii</sup> Ahora bien, la práctica partidista puede imponer mayores grados de exclusión cuando solamente tienen probabilidades de postularse como candidatos aquellos que son cercanos a los líderes de los partidos. Se genera así el fenómeno de las argollas partidistas y la “feudalización” de los mismos.<sup>xxix</sup> Una situación así está más cercana de lo que Michels (1969) denominaba la “ley de hierro de la oligarquía” de los partidos políticos. Cuanto más se consolidan los partidos más difícil es que cualquiera de los afiliados sea postulado como candidato del partido. Necesitan hacer méritos, ya sea a favor del partido, ya sea a favor de la cúpula partidista o de alguno de sus líderes.

### 3.3 ¿Quiénes eligen a los candidatos dentro de los partidos?

Para evitar esta “oligarquización” de los partidos, en algunos países la selección de los candidatos se lleva a cabo mediante el proceso de elecciones internas normadas por la legislación electoral y no solo por los estatutos de los partidos. Es el caso de Costa Rica, Honduras y Panamá. Allí donde la ley electoral no exige elecciones internas, la selección queda normada en la misma ley electoral como en Guatemala. En cambio, en El Salvador y Nicaragua, el margen de acción para los partidos es mayor por cuanto se deja a sus estatutos la reglamentación del proceso de selección de los candidatos. Ahora bien, según la información que reproduce el cuadro 3.3, es posible ordenar los procesos de selección de candidatos (ya no solo de elecciones internas) según sea también su menor o mayor exclusión de quienes toman parte en ese proceso. Aquí la situación es menos homogénea que la encontrada en el apartado 3.2.

Cuadro 3.3

Selección de los candidatos presidenciales en Centroamérica y Panamá (última elección).

País	Electorado (internas abiertas)	Afiliados (internas cerradas)	Órganos colegiados	Órganos nacionales proponen y luego hay elecciones internas	Órganos nacionales ratifican resultados elecciones internas	Líder del partido
Costa Rica	--	PLN (02) y PUSC (02)	--	--	PLN (02) y PUSC (02)	--
El Salvador	--	--	ARENA (99) FMLN (99) <sup>a</sup>	--	--	--
Guatemala	--	--	FRG (99) PAN (99) <sup>b</sup>	--	--	--
Honduras	--	PLH (01) y PNH (01)	--	--	--	--
Nicaragua	--	--	PLC (01)	--	FSLN (01)	--
Panamá	--	PA (99) y PRD (99)	--	--	--	--

<sup>a</sup> En 2001 se reformaron los estatutos del partido para permitir elecciones internas.

<sup>b</sup> En 2002 el PAN realizó un proceso de elecciones internas de cara a las elecciones de 2003.

Fuente: Freidenberg y Sánchez (2001) con notas del autor.

Así como los candidatos únicamente provienen de las filas partidistas, únicamente los afiliados participan en los procesos de selección de los candidatos en todos los países de la región. Ahora bien, el nivel de inclusión en este proceso varía de país a país y, en el caso de Nicaragua, de partido a partido. Costa Rica, Honduras y Panamá son los países con mayor inclusión en tanto el proceso se realiza mediante elecciones internas donde participan los afiliados. En cambio, El Salvador, Guatemala y Nicaragua la selección pertenece al órgano colegiado que dirige los partidos. Sin embargo, en

Nicaragua se presenta la variante en donde pese a unas elecciones internas la última palabra la tiene la cúpula del partido quien tiene que ratificar, o no, la voluntad de sus afiliados. Curiosamente, Freidenberg y Sánchez reportan que el PUSC de Costa Rica tiene un proceso parecido introduciendo cierto elemento “oligárquico” y de exclusión en la selección de los candidatos. En resumen, Costa Rica, Honduras y Panamá aparecen en este rubro como los países donde los partidos ofrecen un trato más igualitario a sus afiliados en la selección de los candidatos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Libros

Alcántara, Manuel (2000). Sistemas políticos de América Latina, vol.II. Madrid: Tecnos.

Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). Partidos políticos de América Latina, 3 Vols. Salamanca: Universidad de Salamanca.

Artiga-González, Álvaro (2000). La política y los sistemas de partidos en Centroamérica. San Salvador: FundaUngo.

FLACSO-Costa Rica (1995). Centroamérica en cifras. San José, Costa Rica: FLACSO-IICA.

Lijphart, Arend (1994). Electoral Systems and Party Systems. New York: Oxford University Press.

Michels, Robert (1969). Los partidos políticos. Buenos Aires: Amorrortu.

Nohlen, Dieter (1994). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Taagepera, Rein y Shugart, Matthew S. (1989). Seats and Votes. New Haven y London: Yale University Press.

### Documentos

ASÍES (2001). Situación y perspectivas del sistema de partidos políticos en Guatemala (Documento base).

CCE (1991). Escrutinio final por departamento. Elecciones para diputados, 10 de marzo de 1991. San Salvador: Consejo Central de Elecciones.

CCE (1988). Resultados por departamento. Elecciones diputados, 20 de marzo de 1988. San Salvador: Consejo Central de Elecciones.

CCE (1985). Elecciones para Asamblea Legislativa (resultados al 8 de mayo de 1985). San Salvador: Consejo Central de Elecciones.

CCE (1982). Elecciones para Asamblea Constituyente. Resultados parciales por departamento y por partido. San Salvador: Consejo Central de Elecciones.

CID Gallup (2001a). Estudio Opinión Pública, HONDURAS, núm.47.



- CID Gallup (2001b). Opinión Pública, NICARAGUA, núm.37.
- CID Gallup (1999). Opinión Pública, PANAMÁ, núm.31.
- CSE (1996). Resultados electorales. Managua: Consejo Supremo de Elecciones.
- CSE (1990). Resultados electorales. Managua: Consejo Supremo de Elecciones.
- CSE (1984). Resultados electorales. Managua: Consejo Supremo de Elecciones.
- IIDH-CAPEL (1991). “Elecciones complementarias, Panamá 1991”, Informe de la Misión de observación.
- INCEP (1998). Panorama Centroamericano. Reporte político, núm.135. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.
- INCEP (1994). Panorama Centroamericano. Reporte político, núms. 89 y 96. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Políticos.
- IUDOP (2000). “Los salvadoreños opinan sobre el proceso electoral de 2003”, Boletín de prensa, núm.3.
- IUDOP (1999). “Evaluación del país a finales de 1999 y perspectivas electorales para el 2000”, Boletín de prensa, núm.7.
- Mendoza Orantes, Ricardo (2000). Constitución de El Salvador y sus reformas. San Salvador: Jurídica Salvadoreña.
- PNUD (1999). Estado de la región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica: Proyecto Estado de la Nación.
- SNU (1998). Informe de Desarrollo Humano. Guatemala: Sistema de Naciones Unidas.
- SIN AUTOR. Ley Electoral y de Partidos Políticos y sus reformas. Guatemala.
- SIN AUTOR. Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Guatemala
- TE (1994). Estadísticas electorales. Elecciones generales del 8 de mayo de 1994. Panamá: Tribunal Electoral.
- TSE. Código Electoral de El Salvador 2000.
- TSE (2000). Memoria especial elecciones 2000. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.
- TSE (1997). Escrutinio final para diputados. Elecciones 16 de marzo 1997. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.

TSE (1994). Reporte de votación para diputados por departamento. Escrutinio final. San Salvador: Tribunal Supremo Electoral.

UPD-OEA (2000). Informe del Jefe de la Misión de Observación Electoral de la Organización de los Estados Americanos en Guatemala.

### Artículos

Artiga-González, Álvaro (2001). “Una agenda de reforma electoral para El Salvador”, en Estudios Centroamericanos (ECA), núm.629, pp.179-204. San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.

Envío (2001). “El camino a las elecciones: un proceso fraudulento”, en Envío, núm.236-237, pp.29-35. Managua: Universidad Centroamericana.

Freidenberg, Flavia y Sánchez, Francisco (2001). “Partidos políticos y métodos de selección de candidatos en América Latina: Una discusión sobre reglas y prácticas”. (Ponencia presentada en el XXIII Encuentro Internacional de LASA, Washington, D.C.

García-Díez, Fátima (2001). “Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central”, América Latina Hoy, núm.27, pp.37-65. Salamanca: Universidad de Salamanca.

León-Rösch, Marta (1998). “Los registros electorales”, en Nohlen, D., Picado, S. y Zovatto, D. (comps.). Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, pp. 250-307. México: Fondo de Cultura Económica.

Molina, José y Hernández, Janeth (1999). “La credibilidad de las elecciones latinoamericanas y sus factores”, Cuadernos del CENDES, núm.41, pp.1-26.

Molina Chocano, Guillermo (1983). “Honduras: la situación política y económica reciente”, en Castillo Rivas, D. (comp.). Centroamérica, más allá de la crisis, pp. 119-135. México: Ediciones SIAP.

Montero, José Ramón (1994). “Sobre las preferencias electorales en España: fragmentación y polarización (1977-1993)”, en Del Castillo, P. (Ed.), Comportamiento Político y Electoral, pp.51-115. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Nitlapán-Envío (2001). “Elecciones 2001: lo previsto, lo imprevisto, lo incierto”, en Envío, núm.236-237, pp.3-13. Managua: Universidad Centroamericana.

Nohlen, Dieter (2000). “Sistemas electorales”, en IIDH, Diccionario Electoral, pp.1157-1176. San José, Costa Rica: IIDH.

Sani, Giacomo y Sartori, Giovanni (1992). "Polarización, fragmentación y competición en las democracias occidentales", en Sartori, G. Partidos y Sistemas de Partidos, (Apéndice). Madrid: Alianza.

Villacorta, Manuel (1995). "Reporte electoral. Guatemala", Boletín Electoral Latinoamericano, Vol.XIV, pp.17-30. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL.

#### Documentos en internet

Bendel, Petra (sf), Legislación electoral sobre partidos políticos, [http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones\\_Capel/Los%20Partidos%20Pol%C3%ADticos.htm](http://www.iidh.ed.cr/siii/Publicaciones_Capel/Los%20Partidos%20Pol%C3%ADticos.htm)

CSE, Elecciones 2001, <http://www.cse.gob.ni/escrutinio>

CSE, Ley Electoral. <http://www.cse.gob.ni>

Freedom House, Country Ratings, <http://www.freedomhouse.org>

Gallup-Argentina y CIMA, Estudio de opinión pública. Confianza en las instituciones, <http://www.gallup.com.ar/publi/Pub051.pdf>

International IDEA, Voter Turnout, <http://www.idea.int/vt>

Instituto de Estudios Nicaragüenses, Encuesta nacional sobre gobernabilidad y elecciones, (28/mayo al 12/junio/2001). <http://www.grupoese.com.ni/2001/bn/07/16/ienMN0716.htm>

OEA. Temas prioritarios de la OEA. [http://www.oas.org/XXXIIGA/espanol/temas\\_prior/GAobservelectoral.htm](http://www.oas.org/XXXIIGA/espanol/temas_prior/GAobservelectoral.htm)

PDBA. Costa Rica: Código Electoral. <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Costa/codigo96.html>

PDBA. Costa Rica: Constitución Política de la República de Costa Rica. <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Costa/costa2.html>

PDBA. Honduras: Constitución Política. <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Honduras/hond82.html>

PDBA. Nicaragua: 1987 Constitución con reformas de 1995. <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Nica/nica87.html>

PDBA. Panamá: Código Electoral. <http://www.georgetown.edu/pdba/Electoral/Panama/panama.html>

PDBA. Panamá: Constitución Política.

<http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/Panama/panama1994.html>

TE. Elecciones- Elecciones celebradas. <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/elec/ecelebradas.html>

TE (1999). “Panama y las elecciones presidenciales del 2 de mayo de 1999. cuadro I”.  
<http://www.tribunal-electoral.gob.pa/publicaciones/eleccion/cuadros1.html>

TNE (2001). Resultados electorales. <http://www.tne.hn/e2001.html>

TNE. Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. <http://www.tne.hn/ley.html>

TSE (2002). Resultados finales para la elección de diputados.  
<http://www.tse.gob.cr/webapp/tseescrutinio.asp>

TSE (1998). Escrutinio de elecciones para diputados celebradas el 1 de febrero de 1998. <http://www.tse.gob.cr/escdip.html>

TSE (1999). Resultados. Elecciones 99. <http://www.tse.org.gt>

## **Anexos**