

C A P Í T U L O

7

El desafío regional de la estabilidad democrática

INDICE

Hallazgos relevantes	286
Valoración general 2008	287
Valoración general 2003	288
Valoración general 1999	288
Introducción	289
Desafíos provenientes de la configuración de los regímenes políticos	290
Sistemas electorales vulnerables	290
Calidad de la gestión electoral genera riesgos políticos	294
Pocos riesgos originados en la dinámica de los sistemas de partidos	297
Niveles de participación electoral no generan amenazas	301
Insuficiente inclusión ciudadana es una amenaza a la democracia	301
Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países	302
Bajo financiamiento de derechos perpetúa barreras a la inclusión ciudadana	305
Desafíos provenientes de la insuficiente democratización de los Estados de derecho	307
Débil base presupuestaria limita el acceso a la justicia	308
Baja transparencia y escasa rendición de cuentas del Poder Judicial afectan independencia política y combate a la corrupción	310
Desafíos provenientes de la convivencia ciudadana	312
Bajos riesgos derivados de las amenazas políticas a la estabilidad	312
Riesgos potenciales provenientes de amenazas prepolíticas	314

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuáles son los principales riesgos y amenazas que enfrenta la estabilidad democrática en Centroamérica?

Preguntas específicas

1. ¿Es la gestión de las elecciones y el desempeño del sistema de partidos políticos un factor que amenace la estabilidad democrática?
2. ¿El financiamiento público de los derechos de las personas opera como un factor que afecta la estabilidad de la democracia?
3. ¿Existen exclusiones sociales extremas que afecten la habilitación ciudadana?
4. ¿El desafío de los actores ilegales a los Estados centroamericanos pone en riesgo la estabilidad democrática?
5. ¿Es el nivel de apoyo ciudadano a la democracia un factor que afecta la estabilidad?

HALLAZGOS RELEVANTES

>> La falta de regulaciones, transparencia y fiscalización hace que el financiamiento de los partidos políticos siga siendo un factor de riesgo para la región, en especial por la influencia que grupos ilegales puedan ejercer. Entre el 2002-2006, seis presidentes centroamericanos fueron denunciados por recibir donaciones del extranjero.

>> Problemas en la gestión electoral han generado cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales (Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua). Una combinación de sistemas de partidos polarizados, elecciones reñidas y baja calidad de la gestión electoral amenazan al menos a tres países de la región.

>> La participación electoral no es un factor desestabilizador de la democracia. Es más alta en Nicaragua (79%), Costa Rica y Honduras exhiben disminuciones sistemáticas, Guatemala y El Salvador no presentan un patrón claro y Panamá tiende a aumentar.

>> La no participación y el no tener interés alguno en la política están claramente asociados a la presencia de exclusiones sociales. La baja escolaridad, el trabajo agrícola, la residencia en el área rural y la pertenencia al quintil más bajo de ingreso se vinculan de manera estrecha con la inhabilitación ciudadana.

>> La carga tributaria es baja y no garantiza el cumplimiento del creciente número de derechos ciudadanos reconocidos

legalmente en la región. El mejor desempeño corresponde a Honduras (17,8%) y el peor a Guatemala (11,9%). Los países donde hay más exclusiones que afectan la habilitación ciudadana son los que menos invierten en la protección y ejercicio de derechos sociales.

>> Persisten serias limitaciones para el funcionamiento de los sistemas de justicia y la garantía de seguridad jurídica. Costa Rica y El Salvador invierten en sus presupuestos judiciales entre dos y cuatro veces más que los demás países.

>> Una desigual relación entre el número de defensores y el de fiscales atenta contra los principios del debido proceso y el derecho a la defensa, sobre todo para los sectores que no pueden costear servicios legales privados.

>> La demanda política a favor del reemplazo de la democracia por un sistema autoritario es baja y no representa un riesgo a la estabilidad; sin embargo, ocho de cada diez personas apoyan la opción de un líder fuerte con poderes especiales no democráticos.

>> El narcotráfico y las maras socavan (por cooptación o eliminación) la autoridad legítima del Estado sobre el monopolio del uso de la fuerza. Además controlan amplias zonas geográficas, en especial en los países del llamado "triángulo norte" de la región. La falta de información impide determinar la magnitud del riesgo que esto supone para la democracia.

VALORACIÓN GENERAL 2008

La democratización de los regímenes sigue siendo el mayor logro político de las últimas décadas en la región. Con excepción de Nicaragua, en los países centroamericanos no se observan defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas en favor de partidos políticos y gobiernos. Las dos rondas de elecciones nacionales (presidenciales y legislativas) celebradas en lo que va de la presente década, indican que las elecciones competitivas se han afirmado como el mecanismo indisputado para la escogencia de las máximas autoridades. Los niveles de participación ciudadana son similares a los del resto de América Latina y, en términos generales, no propician cuestionamientos a la legitimidad de los resultados electorales. En resumen, los sistemas políticos de la región son democracias electorales.

Sin embargo, y por diversas razones, la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa en la mayor parte del istmo, situación que impone algunas amenazas y riesgos para la estabilidad. Desde el punto de vista institucional, Nicaragua continúa siendo una preocupación: las reformas electorales del 2000 introdujeron barreras competitivas a fuerzas políticas emergentes que persisten hasta el día de hoy. Desde el punto de vista funcional se detectaron dos problemas importantes: la falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político y la escasa independencia política de las autoridades electorales. Finalmente, desde el punto de vista de los resultados, cabe anotar la existencia de un incompleto proceso de inclusión ciudadana, que provoca

exclusiones políticas en varios países. Estos factores muestran poca evolución con respecto a lo señalado en el Informe de 2003.

Salvo en dos casos (Guatemala y Nicaragua), la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos políticos no crean amenazas a la estabilidad. La tendencia regional es a la combinación de Ejecutivos relativamente débiles -desde el punto de vista de sus competencias constitucionales- con gobiernos divididos y sistemas multipartidistas moderados y no polarizados. Esta situación genera situaciones complejas (pero no críticas) para la gobernabilidad, pues dificulta la conformación de mayorías políticas estables que impulsen políticas públicas favorables al desarrollo humano. Esto afecta de manera negativa las posibilidades de superar los déficit de inclusión ciudadana.

Las debilidades de los Estados democráticos de derecho siguen constituyendo una significativa amenaza para la estabilidad democrática. Las barreras para el acceso ciudadano a la justicia se agravan con la falta de transparencia y rendición de cuentas en varios poderes judiciales. A su vez, la falta de transparencia y rendición de cuentas está asociada a serios problemas de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia, y a síntomas preocupantes de corrupción judicial. Esta es una grave amenaza a la democracia en el istmo que, al menos en un país (Nicaragua), en los últimos tiempos ha generado turbulencias que ponen en peligro la estabilidad democrática. Cinco años después de que se presentara el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, la información actualizada de esta publicación permite mantener, con pocos matices,

las conclusiones a las que se arribó en esa ocasión, lo cual subraya la lentitud de los avances en el tema.

Pese a las dificultades que han exhibido las democracias centroamericanas para apalancar el desarrollo humano, ello no se ha traducido en un clima ciudadano favorable a una ruptura del sistema democrático. En ese sentido, la principal amenaza es un cierto y mayoritario apoyo (con distintos niveles de intensidad) al advenimiento de un líder "milagroso" que recorte libertades y garantías democráticas con tal de resolver problemas del país. Hay, pues, en la opinión pública de la región, algunas condiciones propicias para la aparición de figuras políticas como las surgidas en otros países de América Latina en los últimos veinte años (aunque con diferentes signos ideológicos). La información disponible sugiere, sin embargo, que la demanda en favor de autoridades con poderes especiales es social y políticamente difusa, es decir, que por el momento no es impulsada por actores sociales y políticos definidos, lo cual mitiga el riesgo para la estabilidad.

En el ámbito de la convivencia ciudadana, la principal amenaza proviene de la compleja situación de inseguridad que enfrenta Centroamérica. Este hecho constituye un riesgo potencial, e inédito, para la estabilidad democrática en algunos países del istmo, con implicaciones para la dinámica regional. Por su importancia estratégica, este tema es analizado en profundidad en el capítulo 12 del presente Informe.

VALORACIÓN GENERAL 2003

Tomando como punto de partida el señalamiento del Primer Informe, *el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* valoró el estado de la democracia centroamericana desde dos perspectivas: el acceso al poder político (régimen) y el ejercicio de ese poder en las sociedades, a partir del reconocimiento y la protección institucional de los derechos de la ciudadanía. Su principal conclusión fue que el impulso democratizador de Centroamérica había perdido dinamismo. La mayoría de los regímenes políticos, sistemas electorales y de protección de derechos y libertades ciudadanas, no mostraban nuevos y significativos avances en relación con los logros obtenidos en los últimos años del siglo XX. En algunos casos hasta se produjeron retrocesos parciales. No obstante, el régimen político, entendido como el conjunto de normas para el acceso democrático al poder, era sin duda el que más progresos exhibía.

El ejercicio democrático del poder político se presentó en el Segundo Informe como el área más problemática. La rendición

de cuentas y los sistemas de administración de justicia de Centroamérica, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos, continuaban operando con una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad. La poca información comparable sugería la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas era una asignatura en gran medida pendiente. A esta compleja situación se agregaba la evidencia de algún grado de tolerancia ciudadana hacia actos de corrupción.

Al mismo tiempo, las ciudadanía presionaban por nuevos avances políticos, demandaban respuestas a sus problemas y pedían democracias más eficientes en la tarea de impulsar el desarrollo en la región. En ambos frentes, los regímenes democráticos exhibían vulnerabilidades que era preciso atender, para evitar las tentaciones de una "vuelta al pasado" o la emergencia de "manos duras" que prometieran ilusiones.

Casi todas las democracias del istmo -especialmente las del norte del área- enfrentaban una alta violencia social, cuya magnitud era todavía una cortapisa para el ejercicio de las libertades ciudadanas. El descontento era generalizado.

El Informe reconocía las enormes dificultades que afrontaban las nuevas democracias. En pocos años habían encarado no solo el desmontaje de los autoritarismos y la articulación de Estados de derecho, sino también el tránsito de la guerra a la paz. La articulación de Estados democráticos de derecho requiere compromisos y esfuerzos cuya complejidad es bastante mayor que la de organizar periódicamente elecciones libres y limpias. Lo que estaba en juego era el desmantelamiento de los modos de organización estatal heredados del autoritarismo y el establecimiento de instituciones que reconocieran, promovieran y protegieran los derechos que las y los ciudadanos poseen para controlar a sus gobernantes durante los períodos no electorales.

VALORACIÓN GENERAL 1999

El *Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*, en su capítulo 7, titulado "El desafío de los Estados de derecho y la representación democrática", valoró la fortaleza y el arraigo del nuevo impulso democratizador que se vivía entonces en el istmo, como resultado de una conquista duramente conseguida por generaciones de centroamericanos y centroamericanas. "Hoy en día, por fin, la democracia es un compromiso regional, suscrito primero en Esquipulas y luego en la Alianza para el Desarrollo Sostenible

(Alides) y una garantía constitucional en todos los países (...). Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están subordinadas al poder civil; las violaciones a los derechos humanos no son, como en el pasado reciente de varios países, política de Estado, y se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles en muchos casos, sobre el poder estatal..."

Sin embargo, aunque los logros eran cuestionables, persistían en la región innumerables problemas que motivaban un de-

bate sobre el tipo de regímenes políticos que habían surgido luego de la pacificación. ¿Se trataba de democracias disminuidas o de democracias "a secas"? Las y los centroamericanos enfrentaban un gran desafío, el de enraizar la democracia en el área para que, a diferencia de los intentos de la década de los cuarenta, la apertura resultara en algo más que una "primavera democrática". Ciertamente, el horror de los conflictos militares es un acicate contra el autoritarismo, pero no una vacuna.

C A P Í T U L O

7

El desafío regional de la estabilidad democrática

Introducción

Este capítulo examina las amenazas y riesgos para la estabilidad de los sistemas políticos en Centroamérica, originados en la evolución reciente de los procesos de democratización en la región. Su propósito es valorar, con base en la información disponible, si las debilidades de los sistemas ponen en peligro tal estabilidad y si ese peligro es importante. Este análisis es relevante pues, como lo apuntó el Informe de 2003 y se ha señalado en el capítulo 2 del presente, las transiciones políticas luego de los conflictos militares produjeron la emergencia de sistemas mixtos o híbridos, insuficientemente democratizados.

Aunque en todos los países del istmo hay democracias electorales, cuatro de ellas son calificadas como “parcialmente libres” (Freedom House, 2007) o “semidemocracias” (Mainwaring, et al., 2001; Bowman, et al., 2005). La pregunta es si la dinámica política configura situaciones real o potencialmente problemáticas para la estabilidad de estos regímenes. Al centrarse en el tema de la dinámica política, el Informe comparte con estudios recientes la preocupación sobre la manera en que los procesos políticos moldean resultados (Scartascini et al., 2006.).

En este capítulo la distinción entre los conceptos de amenaza y riesgo es medular. Una amenaza es un factor

que tiene el potencial para provocar un daño. En este sentido son necesarias tanto su detección y caracterización, como la posterior valoración sobre el peligro que entraña. Riesgo es el chance de que, en una situación incierta, una amenaza efectivamente provoque un daño, de que por las circunstancias pre-valetientes el peligro se materialice y produzca determinadas consecuencias¹. Esta distinción organiza el estudio de todos los asuntos tratados en el texto; además, y esto es crucial, delimita el alcance de este trabajo.

La identificación de amenazas y riesgos para la estabilidad política busca precisar señales de alarma para las ciudadanías y las fuerzas políticas interesadas en profundizar la democratización en Centroamérica. No interesa, sin embargo, estimar las probabilidades asociadas a los riesgos detectados haciendo uso de metodologías formales (cfr: International Political Risk Services, 2008; Covello y Merkhoffer, 1993). Un esfuerzo de esta naturaleza desbordaría los alcances del Informe, por las dificultades teóricas y técnicas que implica el desarrollo de un sistema de alerta temprana. Por otra parte, al ser un análisis selectivo de ciertos aspectos, el capítulo no es un diagnóstico sobre el estado actual de los procesos de democratización en el istmo, o sobre el funcionamiento de sus democracias². Pese a ser un texto

selectivo, los temas tratados permiten apreciar los principales desafíos de la democratización en el istmo.

Dado que aquí se examina si las debilidades en los procesos de democratización en Centroamérica crean amenazas y riesgos a la estabilidad política, resulta indispensable definir los conceptos involucrados en ese análisis. El informe emplea el concepto amplio de democracia planteado en el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003). En consecuencia, no solo se valoran ciertas características de las democracias electorales, sino también atributos relevantes de la organización y funcionamiento de los Estados y de la convivencia ciudadana (recuadro 7.1). Esta noción amplia de democracia es importante, pues permite analizar los legados autoritarios en el acceso y el ejercicio del poder político y la capacidad de los Estados para garantizar la inclusión ciudadana, más allá del estudio de sistemas electorales y de partidos.

El capítulo se organiza en cuatro secciones, incluida esta introducción. Cada apartado corresponde a una de las dimensiones del concepto de democracia utilizado en el Informe. En consecuencia, la segunda sección examina las amenazas y riesgos originados en el régimen político; la tercera valora las amenazas y riesgos originados en

RECUADRO 7.1

Conceptos de democracia, democratización y estabilidad política

La democracia es un sistema que define la forma de organizar y ejercer el poder político en una sociedad, con base en el principio de la ciudadanía como agencia³. En este sistema, las reglas para el acceso al poder (o régimen político) prescriben que la selección de los gobernantes debe hacerse mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos. Las reglas para el ejercicio del poder entre autoridades y ciudadanos (o Estado de derecho) se caracterizan por la subordinación de las autoridades al imperio de la ley y por el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas. Las reglas para el ejercicio del poder entre ciudadanos (o convivencia ciudadana) establecen el reconocimiento recíproco como agentes dotados de derechos y obligaciones (Programa Estado de la Nación, 2007).

Por democratización se entiende, por tanto, la progresiva aplicación de los principios democráticos de organización del poder en los diversos ámbitos que componen una sociedad (incluyendo por supuesto, en primer lugar, a su régimen político)⁴.

Abarca los cambios constitucionales y legales, así como las reformas institucionales, que amplían los derechos y garantías que las personas poseen⁵, más allá de sus derechos como electores libres, y que expanden sus capacidades y las de las agencias públicas especializadas en el control de la regularidad administrativa y en la regulación de las relaciones sociales y económicas, para fiscalizar y obligar a las autoridades políticas a rendir cuentas y, en algunos casos, a dejar sus puestos por decisión ciudadana (Whitehead, 2002).

Un sistema político es estable cuando funciona dentro de márgenes que definen su propia normalidad o su manera característica de producir decisiones vinculantes y ponerlas en práctica. Los procedimientos son respetados por todos los actores políticos y, de esa forma, se toman y ejecutan decisiones. Aun en contextos de reñida competencia, se pueden tomar las decisiones y adoptar las medidas que las hacen efectivas sin poner en peligro el funcionamiento normal del sistema (Artiga, 2007b).

autoridades electorales, que en varios países no dan garantías de neutralidad. Estos problemas han mostrado poca evolución con respecto a lo señalado por el Segundo Informe (2003). Por otra parte, los niveles de participación ciudadana en Centroamérica son similares a los del resto de América Latina y, en términos generales, no propician cuestionamientos a la legitimidad de los gobiernos. Finalmente, salvo en dos países, la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos políticos no generan amenazas a la estabilidad. La tendencia regional apunta a la combinación de Ejecutivos con débiles facultades legales, gobiernos divididos y sistemas multipartidistas moderados y no polarizados. Esto da lugar a situaciones complejas (pero no críticas) para la gobernabilidad.

Sistemas electorales vulnerables

Los regímenes políticos centroamericanos son “democracias electorales” (PNUD, 2004). La selección de gobernantes se efectúa mediante elecciones competidas y decisivas, con un respeto razonable a las libertades y derechos políticos. A partir de mediados de los años noventa, todos los países del área han elegido presidentes o presidentas por esta vía, de manera ininterrumpida (Costa Rica y Honduras lo vienen haciendo desde 1953 y 1981, respectivamente).

La democratización de los regímenes políticos, pese a ser el avance político más relevante en el istmo (Proyecto Estado de la Región, 2003), no está exenta de problemas. Los informes regionales anteriores llamaron la atención sobre algunas barreras al ejercicio del derecho a elegir y ser elegido, que todavía persisten con intensidad variable según los países. En este apartado se da seguimiento a dos temas: el diseño institucional de las elecciones, en el que Nicaragua es un caso preocupante, y las normas del financiamiento político, ya que la presencia de debilidades en estos ámbitos tiene un importante potencial desestabilizador para una democracia, en caso de que éstas no sean atendidas oportunamente.

el Estado democrático de derecho y la cuarta se centra en las amenazas y riesgos originados en la convivencia ciudadana. Un breve acápite final resume las principales conclusiones.

Desafíos provenientes de la configuración de los regímenes políticos

Este apartado analiza las amenazas y riesgos originados en la organización y funcionamiento de los regímenes políticos en Centroamérica. Examina características de la configuración y dinámica de los sistemas electorales y políticos que pudieran afectar la estabilidad política en la región.

En la mayoría de los países centroamericanos no se identificaron defectos en el diseño institucional de los sistemas

electorales que generen ventajas indebidas en favor de partidos políticos y gobiernos. Nicaragua, sin embargo, es un caso aparte. Los cambios al sistema electoral aprobados por su Parlamento al inicio de este siglo (Ley 331, de enero de 2000) crearon ventajas sistémicas que favorecen al Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y que se discuten en esta sección.

Adicionalmente, la falta de regulaciones y transparencia en materia de financiamiento político sigue siendo no solo una amenaza, sino un riesgo para las democracias del istmo, en buena medida por razones geopolíticas (véase el capítulo 12). A esto se adiciona la escasa independencia política de las

El diseño institucional de las elecciones no crea amenazas en la mayoría de los países

En la mayor parte de las naciones centroamericanas no se identificaron defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas a favor partidos políticos y gobiernos, como podría ser una norma que permita la reelección sucesiva e indefinida de un presidente⁶. Los países han sido particularmente cuidadosos en no crear distorsiones que afecten la igualdad política y las libertades electorales. En términos generales, con la salvedad que se explicará para el caso de Nicaragua, estos diseños tampoco crean situaciones que afecten la legitimidad y autoridad con que los mandatarios son electos.

Nicaragua es un caso aparte. La Ley 331, del año 2000, consolidó el control bipartidista del FSLN y el PLC sobre el Consejo Supremo Electoral (CSE) y, en general, sobre el conjunto de la estructura de gestión electoral en todo el país. Además, reinstauró el monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos públicos, al eliminar las potestades que la reforma electoral de 1990 había otorgado a las agrupaciones no partidistas; impuso barreras más altas para la inscripción de nuevos partidos; otorgó al CSE la facultad de eliminar agrupaciones políticas que no participen en una elección y estableció umbrales menores para la elección del Presidente de la República (Asamblea Legislativa de Nicaragua, 2000⁷). Estas reformas constituyen una regresión democrática y, pese a lo competido de las últimas elecciones, han sido fuente de críticas internas e internacionales (Ortega, 2007; European Union Election Observation Mission, 2006; CIDH, 2007).

En este contexto, el marco legal que rige las elecciones presidenciales en las naciones centroamericanas es estable. La única modificación registrada en los últimos cinco años fue la reinstauración de la reelección alterna en Costa Rica (con espera de ocho años), que eliminó la prohibición absoluta en ese sentido que estuvo vigente entre 1969 y 2003. Bajo este marco de estabilidad procedimental,

dos expresidentes centroamericanos (Oscar Arias y Daniel Ortega) fueron reelectos en 2006.

Los diseños institucionales de los comicios presidenciales varían notablemente, sobre todo en la selección de la fórmula electoral (Artiga, 2007b). El Salvador, Guatemala, Costa Rica y Nicaragua tienen una fórmula de doble ronda, aunque con diferencias en la mayoría exigida en la primera ronda. En los dos primeros casos se requiere una mayoría absoluta, mientras que en los dos últimos la mayoría es relativa. Sin embargo, el criterio es distinto: el umbral es mayor en Costa Rica (40%) que en Nicaragua (35%). Estos bajos umbrales, en especial en el caso nicaragüense, podrían afectar la legitimidad y autoridad de los nuevos gobernantes. Un presidente electo con más de un 50% de los votos en la primera vuelta contará con mayor fuerza política que uno designado en una segunda ronda por una diferencia mínima (y que en la primera apenas recibió el 30% de los votos); ello es particularmente cierto si se da en conjunto con otras condiciones (un sistema de partidos fragmentado, alta polarización y falta de garantías a la libertad de sufragio).

Las elecciones presidenciales y legislativas son simultáneas, excepto en El Salvador⁸. En teoría, esto facilita el “efecto de arrastre” para que el candidato presidencial ganador también obtenga mayoría parlamentaria, un incentivo para crear mandatos más robustos. No obstante, en las pasadas elecciones solo en un país el candidato vencedor obtuvo mayoría absoluta en el Congreso.

En contraste con las normas que regulan las elecciones presidenciales, el diseño institucional de los comicios legislativos sí varió significativamente en el período 2002-2007. Con excepción de Costa Rica, todos los países de la región efectuaron cambios en sus marcos legales. Las reformas registradas afectaron el tamaño del Parlamento y la distribución de los escaños en las diferentes circunscripciones (cuadro 7.1).

En Guatemala y Panamá aumentó el número de diputados por elegir. En Nicaragua se redujo el tamaño del

Congreso. Aunque en El Salvador se mantuvo constante el total de legisladores por elegir (84) estos se redistribuyeron en distintas circunscripciones, al eliminarse la circunscripción nacional que existía hasta 2003. El incremento de diputados en Guatemala y Panamá no se realizó mediante la creación de nuevas circunscripciones, sino aumentando el tamaño de las existentes. En Nicaragua se derogó la disposición que establecía que el presidente saliente y el segundo candidato presidencial con más votos automáticamente pasaran a formar parte de la Asamblea Nacional.

La reforma electoral de más alcance fue la realizada en Honduras, con la promulgación de una nueva ley electoral en 2004. Se introdujeron las candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular, se cambió el tipo de lista por utilizar (se pasó de la lista cerrada y bloqueada a la lista abierta) y se estableció el voto preferencial⁹. Las nuevas medidas afectaron también a la autoridad electoral, pues el Tribunal Nacional de Elecciones fue transformado en Tribunal Supremo Electoral. Además se instauró la elección directa de un vicepresidente, en lugar de los designados presidenciales¹⁰. La aplicación de esta reforma en las elecciones de 2005 y 2006 no produjo los resultados esperados en términos de representación, ni en cuanto a mejora de la gestión electoral. En sus campañas, los partidos insistieron para que los ciudadanos votaran por “planchas” (un mismo partido en todas las papeletas y listas), a fin de reducir el efecto de la votación por listas abiertas. Observadores y analistas criticaron la “partidización” del Tribunal Electoral a la hora de brindar los resultados finales y la demora sustantiva en el conteo de votos (Díaz, 2005).

La cuestión por determinar es si los cambios en los diseños institucionales de las elecciones han generado amenazas a la estabilidad democrática. Un problema derivado de estas reformas podría ser que, al introducir cambios súbitos en la proporcionalidad electoral, se creen ventajas indebidas que desnaturalicen el principio de la igualdad del voto¹¹. Otro efecto adverso,

en sentido contrario, sería que al buscar fórmulas electorales más proporcionales se hubiese desincentivado la formación de mayorías estables¹². Sin embargo, no existe evidencia de que las reformas en el diseño de los comicios legislativos hayan producido alguno de estos efectos.

Las reformas no alteraron de modo significativo la proporcionalidad de los sistemas electorales en Centroamérica, al menos en el corto plazo. En términos generales, estos sistemas pueden ser clasificados en dos grupos. La mayoría de los países son altamente proporcionales (índice de proporcionalidad consistentemente por encima de 90).

El segundo grupo está compuesto por Guatemala y Panamá, que tienen sistemas electorales más desproporcionales (alrededor del 85%) y en los que el aumento en el tamaño de los parlamentos no parece haber mejorado la proporcionalidad¹³. En El Salvador, la redistribución de escaños por la eliminación de la circunscripción nacional mejoró la proporcionalidad del sistema. La elección legislativa de 2006 arrojó la mayor proporcionalidad no solo en la historia de este país, sino en todas las elecciones efectuadas en la región desde 1990. En Honduras se utiliza una fórmula igual que la salvadoreña,

pero el resultado de su aplicación en los comicios de 2005 fue una leve disminución de la proporcionalidad. Una posible explicación para este comportamiento “no esperado” puede estar en la modificación del tipo de lista y la introducción del voto preferencial.

La mayor proporcionalidad registrada en El Salvador impone al Ejecutivo la necesidad de negociar apoyos legislativos más allá de su propio partido. Por el contrario, la menor proporcionalidad registrada en los casos guatemalteco y panameño estaría, en este sentido, contribuyendo a la estabilidad¹⁴. Sin embargo, en ningún caso las reformas

CUADRO 7.1

Centroamérica: diseño institucional de las elecciones legislativas

País	M	Circunscripciones ^{a/}	Fórmula	Candidatura			Mandato (años)	Cambio (año)
				I	LCB	LCnB		
Costa Rica	57	7 Plurinominales: 21/1, 10/1, 6/2, 5/2, 4/1.	Hare+ subcociente del 50% y resto más alto		X		4	
El Salvador	84	14 Plurinominales: 25/1, 8/1, 7/1, 6/2, 5/1, 4/3, 3/5.	Hare + resto mayor		X		3	2005 ^{b/}
Guatemala	158	Un distrito nacional con 31 escaños, 1 distrito uninominal y 22 plurinominales: 19/1, 11/1, 10/1, 9/2, 8/1, 7/1, 6/1, 5/2, 4/3, 3/7, 2/2.	D'Hondt		X		4	2002 ^{c/}
Honduras	128	2 uninominales y 16 plurinominales: 23/1, 20/1, 9/3, 8/1, 7/3, 6/1, 5/1, 4/2, 3/2, 2/1.	Hare + resto mayor			X	4	2004 ^{d/}
Nicaragua	90	Un distrito nacional de 20 escaños y 17 plurinominales: 19/1, 6/3, 4/1, 3/6, 2/5, 1/1.	Hare + media mayor		X		5	2006 ^{e/}
Panamá	78	26 uninominales y 14 plurinominales: 6/1, 5/2, 4/3, 3/1, 2/7.	Mayoría simple y Hare + resto mayor	X		X	5	2004 ^{f/}

Simbología: M: número de escaños en el Congreso; I: individual; LCB: lista cerrada y bloqueada; LCnB: lista cerrada pero no bloqueada.

a/ En la columna "Circunscripciones", el primer número corresponde a la cantidad de escaños y el segundo al número de circunscripciones.

b/ Se eliminó la circunscripción nacional existente desde 1991. Sus 20 escaños se redistribuyeron en las circunscripciones departamentales.

c/ Se incrementó el número de escaños. Anteriormente era de 113.

d/ Hasta 2001 las candidaturas se presentaban en listas cerradas y bloqueadas.

e/ Se redujo el número de escaños. Hasta 2001 eran 92.

f/ Para 2004 se incrementó el total de escaños. En las elecciones de 1999 estos eran 71.

Fuente: Artiga 2007b, con base en Payne et al., 2006; Nohlen et al., 2007 y Flacso, 2005.

han estimulado cambios abruptos en la situación política de los países.

En conclusión, con excepción de Nicaragua, los diseños institucionales de las elecciones presidenciales y legislativas en Centroamérica no crean situaciones que puedan ser catalogadas como amenazas a la estabilidad democrática. Las reformas electorales realizadas durante el período 2002-2007 no alteran esta apreciación.

El financiamiento político: sin novedades en un tema problemático

El financiamiento de los partidos políticos es un factor clave para el funcionamiento de las democracias electorales, pues de él dependen los partidos para su actividad organizativa y proselitista (Casas, 2002 y 2006). Por ello resulta crítico evitar que, por esta vía, grupos económicamente poderosos y actores ilegales logren “capturar” a los partidos y ejercer influencias indebidas sobre el ejercicio del poder político. Los controles que la legislación establezca en esta materia, así como las capacidades técnicas y administrativas de los entes fiscalizadores, son las principales herramientas para evitar el financiamiento político espurio. Este es un fenómeno extendido en América Latina, que incluso ha originado procesos de destitución de presidentes en ejercicio (Ernesto Samper en Colombia en 1996 y Fernando Collor de Mello en Brasil en 1992, entre otros) (Pérez Liñán, 2005).

El segundo informe regional (2003), basado en una exhaustiva investigación (Casas, 2002)¹⁵, evaluó el financiamiento político como un área crítica en el funcionamiento de las democracias electorales centroamericanas:

“Una revisión de los sistemas de financiamiento político de Centroamérica muestra que, en efecto, la capacidad de la normativa para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política es limitada. En todos los países existen sistemas de subsidio electoral y en algunos hay controles contables sobre la utilización de los mismos. No obstante, los montos de los subsidios son muy

reducidos en la mayoría de los casos, pues en promedio cubren solo un 30% de los gastos electorales, con lo cual no se garantiza una adecuada participación electoral y se crea una importante dependencia de capitales privados para su financiación. Por su parte, los controles sobre el financiamiento, cuando existen, se encuentran limitados en la mayoría de las naciones a la rendición de cuentas sobre el uso de los subsidios públicos, y su aplicación no es rigurosa o presenta importantes vacíos. Esto hace suponer que en la región existe una virtual ausencia de control sobre las donaciones políticas privadas y, asociada a ella, una ausencia casi total de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos.” (Proyecto Estado de la Región, 2003).

Durante el período 2003-2006, en ningún país centroamericano se registraron cambios normativos que desarrollaran controles más robustos sobre el financiamiento público o privado de las actividades políticas, o bien que ampliaran las facultades legales y administrativas, o las competencias técnicas y financieras, de las autoridades encargadas de supervisar esta área. Por tanto, el presente Informe reitera las apreciaciones formuladas en 2003 y caracteriza la falta de regulaciones y transparencia del financiamiento político no solo como una amenaza, sino como un riesgo para la democracia en la región. Este riesgo se origina, por una parte, en la fortaleza de grupos económicos, que tradicionalmente financian la política y, por otra, en los esfuerzos de una extensa red de actores ilegales en Centroamérica para cooptar autoridades públicas (véase capítulo 12). Sin embargo, no existen datos completos y verificables sobre el financiamiento (ni sobre el gasto) en las campañas electorales recientes de Centroamérica.

Uno de los pocos hechos documentados en los últimos años ha sido la donación de fondos de gobiernos extranjeros a las campañas electorales de varios países, con el fin de influenciar las políticas públicas. Este es el caso de los fondos

taiwaneses¹⁶. Dos presidentes de Costa Rica, dos de Nicaragua, uno de Panamá y uno de El Salvador han sido denunciados públicamente por recibir donaciones de Taiwán para sus campañas. Sin embargo, pocos casos relacionados con irregularidades en el financiamiento político se han concretado en denuncias judiciales y ninguno originó resoluciones condenatorias. Las inadecuadas regulaciones son un factor que explica este desenlace, debido a la inexistencia o los defectos en la tipificación penal del financiamiento político espurio.

Se sabe que la falta de regulaciones en cuanto a topes y fuentes de financiamiento, elecciones locales, obligación de publicitar la identidad de los donantes, entre otros, son vacíos legales que tienden a favorecer a los partidos grandes¹⁷. Un estudio del Incep señala la necesidad de restablecer el equilibrio entre el financiamiento público y el privado, dado que es “indudable que hoy en día la principal fuente de financiamiento de las campañas proviene de recursos privados” (pequeños círculos de empresarios y volátiles donaciones extranjeras). El mismo estudio recomienda evitar el riesgo de que los medios de comunicación suplanten la función intermediaria de los partidos políticos, aumentar la transparencia y los controles públicos y privados desde la sociedad civil para detectar donaciones mal habidas, disminuir el riesgo de tráfico de influencias y, finalmente, lograr una mayor equidad entre los partidos políticos que participen en los procesos electorales (García, 2005).

En ese sentido, una innovación que cabe mencionar es la introducción, en Panamá, del criterio de equidad en los subsidios públicos a la política. De acuerdo con el Código Electoral de 2007, el 40% de la contribución asignada al Tribunal Electoral dentro del Presupuesto General del Estado, como aporte a los gastos en que incurren los partidos, se distribuye en partes iguales (10% para gastos de convenciones o elecciones primarias y 30% para gastos de publicidad). El 60% restante se distribuye en función del total de votos obtenidos.

Calidad de la gestión electoral genera riesgos políticos

La buena gestión electoral es una garantía fundamental para asegurar la limpieza y transparencia del sufragio. Asegura la independencia y neutralidad de la administración electoral frente a otros centros de poder dentro y fuera del Estado; remueve obstáculos para que las personas voten si así lo desean; organiza, supervisa y adjudica elecciones que reflejan razonablemente la voluntad popular, y resuelve con credibilidad los conflictos que inevitablemente se producen en estas contiendas. Una gestión electoral de baja calidad, por el contrario, amenaza la base de la misma de la democracia: la celebración del votaciones libres y limpias. Se convierte en riesgo político cuando los actores agraviados cuestionan la legitimidad de los procesos electorales y movilizan a importantes segmentos de la ciudadanía, en el marco de un generalizado escepticismo popular.

En esta sección se analizan dos dimensiones de la gestión electoral: las garantías a la independencia política de las autoridades electorales y las barreras a la participación ciudadana. La principal conclusión es que, al finalizar la primera década del siglo XXI, la independencia política de la máxima autoridad electoral no está garantizada en la mayoría de los países centroamericanos, una amenaza a la estabilidad que ha ocasionado tensiones en los

últimos años. Pese a la politización de las autoridades electorales, no hay evidencias de que las barreras legales o administrativas para el acceso al voto sean una amenaza importante a la estabilidad democrática. Incluso en Guatemala, donde aún subsisten algunos obstáculos para votar, estos tienen un efecto cada vez menor.

Débiles garantías de independencia política de las autoridades electorales

En todas las naciones centroamericanas la máxima autoridad electoral es una institución jurídicamente independiente de otros poderes del Estado (tribunal de elecciones). Como en otros países del hemisferio, ello refleja la difusión de la innovación institucional realizada en Costa Rica a mediados del siglo XX. No siempre, sin embargo, la independencia jurídica se traduce en independencia política, entendida como la capacidad para adoptar decisiones que no estén influidas por otros centros de poder.

La independencia política puede lograrse siguiendo ciertas pautas de diseño institucional. El diseño óptimo implica: integración no partidista de la autoridad electoral, designación no política (por el Congreso), mandato diferente e independiente de cualquier otro órgano de gobierno, iniciativa de ley y autonomía presupuestaria. Los organismos de gestión electoral de

designación no política e integración no partidista son los que están en mejores condiciones para garantizar la credibilidad en las elecciones. En el otro extremo, los organismos de gestión electoral de designación política e integración partidista son los que ofrecen las menores garantías para unas elecciones creíbles. Otras combinaciones se ubican en posiciones intermedias (Molina y Hernández, 1999).

Durante los últimos cinco años, con pocas excepciones, no se registraron cambios importantes en relación con las máximas autoridades electorales en Centroamérica (cuadro 7.2)¹⁸. En Honduras, el Tribunal Nacional Electoral que organizó las elecciones hasta 2001 fue sustituido por el nuevo Tribunal Supremo Electoral; aunque su designación siguió siendo política, su integración dejó de ser partidista (al menos formalmente) y el número de sus miembros se redujo a tres magistrados propietarios (con sus respectivos suplentes). Por otra parte, en Panamá el nuevo código electoral de 2007 le confirió la iniciativa de ley al Tribunal Electoral.

En la mayoría de los países del istmo existe un control partidista sobre la máxima autoridad electoral. En Nicaragua el tribunal está controlado de modo total por los partidos políticos, aunque ello no está establecido de manera explícita en la Constitución ni en la ley electoral. En El Salvador,

CUADRO 7.2

Centroamérica: características de las máximas autoridades electorales. 2007

País	Integración	Designación	Mandato (años)	Miembros	Iniciativa de ley	Autonomía presupuestaria
Costa Rica	No partidista	No política	6	3	No	No
El Salvador	Mixta	Política	5	5	No	No
Guatemala	No partidista	Política	6	5	Sí	Sí
Honduras	No partidista ^{a/}	Política	5	3	Sí	No
Nicaragua	Partidista	Política	5	7	Sí	No
Panamá ^{b/}	No partidista	Política	10	3	Sí	Sí

a/ El color gris indica que una característica fue objeto de modificación legal respecto a lo reportado por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*.

b/ Según el código electoral de 2007.

Fuente: Artiga, 2007b y Proyecto Estado de la Región, 2003.

pese a la demanda de diversos sectores sociales y académicos, también se mantiene un organismo máximo de gestión electoral bajo control de los partidos, aunque con la participación de magistrados “independientes” propuestos por la Corte Suprema de Justicia. La situación en Honduras ya fue comentada. En contraste, en Costa Rica el diseño institucional y la costumbre garantizan la integración no partidista de Tribunal Supremo de Elecciones (TSE).

En cuanto a la garantía de independencia política derivada de la autonomía presupuestaria, solo en dos países (Guatemala y Panamá) esta condición se encuentra legalmente reconocida.

En síntesis, la independencia política de la máxima autoridad electoral no está garantizada en la mayor parte de la región. Esta es una debilidad estructural de la mayoría de las democracias electorales centroamericanas. La peor situación es la de Nicaragua, donde la designación de este órgano es política y su integración es partidista (cuadro 7.3). Además en ese país, como ha sido explicado, el PLC y el FSLN controlan las estructuras regionales y locales de gestión electoral. El Salvador muestra la segunda situación más comprometida, mientras que Guatemala, Honduras y Panamá están en una posición intermedia (cuadro 7.3).

La independencia política de la máxima autoridad electoral es una condición que facilita la realización de un escrutinio limpio de los votos, que es quizá el momento más delicado de los procesos electorales¹⁹. Sin embargo, no necesariamente la falta de independencia da lugar a procesos de conteo de votos fraudulentos, uno de los riesgos asociados a la falta de garantías, o al no reconocimiento de los resultados por los perdedores, tal vez el principal riesgo para la estabilidad política. La intervención de otros factores puede evitar que estos peligros se materialicen: la presencia de observadores internacionales, la transparencia del escrutinio y la celeridad con que se dé a conocer el resultado²⁰ pueden ser cruciales para la ocurrencia o no de un fraude. Asimismo, las negociaciones entre las fuerzas en pugna pueden llevar a acuerdos para dirimir enfrentamientos.

En los últimos cinco años en varias naciones centroamericanas se han suscitado cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales. Paradójicamente, estas situaciones no han involucrado a Nicaragua, el país con las menores garantías para la limpieza electoral, y sí a Costa Rica, el país con mayores garantías. En todos los casos las impugnaciones estuvieron asociadas a resultados electorales

muy ajustados, que no se dieron en los comicios nicaragüenses del 2005 y sí en las elecciones nacionales de Honduras y Costa Rica en el 2006, así como en las municipales de El Salvador en ese mismo año (cuadro 7.4).

Si bien las garantías electorales no evitan los cuestionamientos, sí ayudan a mantener la estabilidad en momentos de tensión. En complejas situaciones políticas, como lo son unos resultados reñidos, las garantías de limpieza electoral impiden un escalamiento de las tensiones que, de no frenarse, tienen un potencial desestabilizador. En el caso de Costa Rica, las partes fiscalizaron activamente el escrutinio manual de votos que la ley ordena realizar y no se reportaron incidentes. En Honduras y El Salvador, países con menos garantías en este ámbito, resultados electorales ajustados (nacionales o locales) dieron paso a fuertes tensiones políticas que, aunque a la postre cedieron, constituyen señales de alarma.

Barreras para ejercer el derecho a elegir no son significativas

La conformación del padrón electoral es clave para asegurar que todas las personas que deseen votar lo hagan sin problemas. Los obstáculos que pueden presentarse en este contexto son de dos tipos: las barreras para la inscripción de los votantes y las deficiencias en la depuración y actualización del registro. Ambas amenazan un derecho democrático fundamental: la libertad de elegir y ser electo. Las barreras para la inscripción de votantes pueden excluir a segmentos importantes de población en edad de sufragar. Por su parte, un registro electoral deficiente genera dudas no solo sobre la capacidad técnica de la entidad responsable, sino también sobre la neutralidad (o el sesgo partidario) con que se organizan los comicios.

Las naciones del área han evolucionado hacia un procedimiento de inscripción automática en el registro electoral, vinculado a la emisión del documento de identidad. En Costa Rica y Panamá los registros civil, ciudadano y electoral son responsabilidad de una misma institución, lo que ha evitado los

CUADRO 7.3

Centroamérica: garantías de la limpieza de las elecciones, según el tipo de autoridad electoral

Designación	Integración		
	No partidista (3)	Mixta (2)	Partidista (1)
No política (3)	Costa Rica (6)		
Política (1)	Guatemala Honduras Panamá (4)	El Salvador (3)	Nicaragua (2)

Nota: Los números entre paréntesis indican puntuaciones para cada celda según sea la credibilidad que garantizan para las elecciones. La puntuación máxima es 6 (total independencia) y la mínima 2 (independencia limitada). Sin embargo, solo constituyen un ordenamiento entre las distintas categorías de la integración y designación de los organismos de gestión electoral.

Fuente: Artiga, 2007b a partir de Artiga, 2004.

CUADRO 7.4

Centroamérica: denuncias de irregularidades en el escrutinio de votos

País	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Nicaragua
Elección y año	Presidencial 2006	Municipal (concejos) 2006	Presidencial 2005	Presidencial 2006
Denunciante	Partido Acción Ciudadana (PAC)		Movimiento Cívico para la Democracia	Varios
Cuestionamientos	Extravío de papeletas sobrantes, faltantes de padrones de registro de la votación y ausencia del acta con el registro de los votos.	Estrecha diferencia de 44 votos entre los principales partidos.	Sesgos partidarios de los magistrados del tribunal, cronograma desfasado, fracasada transmisión de resultados.	Sesgo partidario del CSE y trato discriminatorio a diversos partidos ausentes de los mandos del CSE (no respuesta a denuncias, entrega tardía de material).
Consecuencias	Reconteo manual Atraso de la declaratoria oficial por un mes.	Declaraciones triunfa listas de los candidatos. Intervención del Presidente de la República. Enfrentamientos entre miembros de los partidos y la policía. Manifestaciones públicas de presión sobre el TSE.	Se transmitieron como oficiales los resultados de 151 mesas (de 13.000) y de una compañía de encuestas. El Presidente del TSE unilateralmente proclamó un ganador, con base en resultados insuficientes. Llamado a la intervención de las fuerzas armadas como garante del resultado electoral.	Diecisiete meses después de las elecciones no se conocía el escrutinio final.
Conclusión	No hubo fraude, las irregularidades identificadas fueron menores y no incidieron en los resultados.	El resultado oficial fue aceptado luego del recuento, y las autoridades electas tomaron posesión.	No se concluyó el escrutinio general en un 100%.	
Resolución	Denunciantes aceptaron los resultados.	Tensa situación política se resolvió al aceptarse el escrutinio definitivo.	Tensa situación política se resolvió con negociaciones entre las partes.	

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007b.

problemas de incompatibilidad que han surgido en el resto de los países cuando los tres registros no están unificados. Solo en Guatemala se exige el empadronamiento como requisito específico para ser habilitado como elector. Esta disposición ha sido señalada como un factor de exclusión para los habitantes

Pobres de las áreas rurales, usualmente indígenas, aunque su incidencia ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo (Boneo y Torres-Rivas, 2001). En el 2005 se aprobó una ley para el registro único de personas que disminuiría este problema, pero no se ha logrado implementar.

Lo anterior no quiere decir que la elaboración de los registros electorales haya dejado de ser fuente de problemas o de disputa entre los partidos políticos (Nicaragua es un ejemplo de ello). Sin embargo, en toda la región se han realizado procesos de modernización y mejoras notables en la publicidad de

este registro, gracias a la aplicación de la tecnología digital. A los padrones o listas provisionales y definitivas, en papel, colocados en edificios públicos, se han agregado la distribución de esos materiales en soporte digital (CD) y los sitios *web* de los organismos electorales, como medios de difusión y consulta.

Otros dos momentos importantes en la gestión electoral son el cierre y la fecha en que se hace público el registro electoral. Las y los electores necesitan cerciorarse de que los padrones no tienen errores en sus datos, e incluso de que no han sido excluidos de los mismos. También se debe asegurar que quienes cumplen años entre la fecha de cierre del registro y el día de las votaciones podrán ejercer el sufragio. El país donde más tempranamente se cierra el registro es Panamá, con casi siete meses de anticipación. El caso más tardío es el de Guatemala, donde el registro se cierra “a más tardar treinta días antes de la elección²¹”.

En resumen, desde el punto de vista formal en Centroamérica no se observan barreras sistemáticas al ejercicio del derecho al sufragio originadas en la exclusión expresa de grupos sociales y políticos, salvo en el caso de Guatemala. En términos generales, se ha mejorado la calidad de estos registros, aunque en varios países subsisten problemas en esta materia (Nicaragua).

Pocos riesgos originados en la dinámica de los sistemas de partidos

En esta sección se analizan las amenazas y riesgos a la estabilidad política de los países centroamericanos originados en los sistemas de partidos. Se examinan tres dimensiones: la conformación, la fluidez y la polarización de los sistemas, aspectos que una abundante literatura especializada ha identificado como relevantes para el funcionamiento de las democracias²².

Predomina el multipartidismo moderado

La presencia de sistemas de partidos fragmentados (extremadamente multipartidistas) es peligrosa para las democracias presidencialistas. En estas

condiciones, a los Ejecutivos se les dificulta la formación de coaliciones estables para echar a andar sus políticas, lo que afecta la capacidad de los gobiernos para apalancar el progreso social y económico (Mainwaring, 2008; Mainwaring et al., 2001; Chasqueti, 2001). Por ello, la combinación del presidencialismo con el multipartidismo extremo constituye una amenaza para la estabilidad. Por el contrario, el multipartidismo moderado o el bipartidismo son condiciones que, en principio, favorecen la gobernabilidad.

En el *Primer Informe Estado de la Región* (1999) se clasificó a las naciones del istmo en dos grupos, de acuerdo con las características de sus sistemas de partidos. Costa Rica y Honduras tenían sistemas bipartidistas estables, en tanto que los demás países presentaban sistemas multipartidistas o poco estables. En el Segundo Informe (2003) se concluyó que, con excepción del caso hondureño, los demás sistemas mostraban signos de cambio. En Costa Rica parecía atenuarse el bipartidismo, en Panamá se había moderado el multipartidismo, Nicaragua, por el contrario, se movió hacia el bipartidismo, en tanto que Guatemala y El Salvador registraban comportamientos que no llegaban a configurar tendencias claras.

Cinco años después, si se consideran los comicios presidenciales, Honduras mantiene el sistema bipartidista y El Salvador se ha movido hacia ese mismo formato. Nicaragua está más bien en una situación ambigua; sus promedios todavía están en la franja del bipartidismo, aunque los datos correspondientes a la última elección perfilan un esquema multipartidista en los comicios presidenciales. Hoy en día Costa Rica y Guatemala presentan sistemas multipartidistas: en Guatemala se trata de un multipartidismo fragmentado, mientras que Costa Rica, por dos elecciones consecutivas (2002 y 2007), experimenta con un multipartidismo moderado. Finalmente, Panamá tiene también un sistema multipartidista, aunque la última elección legislativa dio como resultado un formato más parecido al bipartidismo (cuadro 7.5).

Es interesante complementar el análisis de la fragmentación partidaria en las

elecciones presidenciales con la situación imperante en los Parlamentos. En estos priva, por lo general, el multipartidismo, con las excepciones de Honduras y Nicaragua. Además, en cinco de los seis países del istmo existen gobiernos divididos (el Ejecutivo no tiene mayoría en el Congreso). Esto les impone la obligación de buscar acuerdos con partidos de oposición para obtener mayorías que permitan aprobar legislación relevante. Solo en Panamá el Gobierno logró asegurarse una mayoría parlamentaria en la última elección. En los demás casos, sin embargo, a los Ejecutivos les “falta poco” para lograr mayorías²³, salvo en Guatemala, donde la bancada oficialista es reducida, una situación previsible dada la fragmentación de su sistema de partidos. Debe tomarse en cuenta que únicamente El Salvador realiza comicios presidenciales y legislativos no concurrentes, lo que en principio elimina el “efecto de arrastre” que la elección presidencial suele tener sobre la de diputados.

El número efectivo de partidos y la conformación del Parlamento resultan variables importantes de analizar cuando se considera que en Centroamérica, con excepción de Panamá y El Salvador, los poderes presidenciales tienden a ser bajos²⁴. Ello contrasta con la mayoría de los países latinoamericanos, que exhiben presidencias más fuertes, que tienden a imponerse sobre el Legislativo (PNUD, 2004). En este sentido, la presencia de regímenes multipartidistas y gobiernos divididos implica que, a falta de una organización partidaria mayoritaria que los respalde, los Ejecutivos centroamericanos están obligados a realizar constantes negociaciones con el Parlamento. La debilidad relativa de las competencias legales de los Ejecutivos no hacen sino indispensable ese esfuerzo (otra cosa es que lo hagan y que los acuerdos políticos con las fuerzas opositoras estimulen el desarrollo humano). Sin embargo, el único caso en el que la configuración del sistema de partidos constituye una amenaza para la estabilidad es el de Guatemala, en la medida en que combina un Ejecutivo débil con un multipartidismo extremo.

CUADRO 7.5

Centroamérica: fragmentación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos y apoyo legislativo del partido ganador en la última elección

País	Última elección				Promedio 1990-2007		
	Año	Partido ganador	Porcentaje de escaños legislativos	NEP ^{a/} (presidencial)	NEP (legislativa)	NEP (presidencial)	NEP (legislativa)
Costa Rica	2006	PLN	43,8	3,0	3,3	2,7	3,0
El Salvador	2006 ^{b/}	Arena	40,5	2,2	3,0	2,6	3,4
Guatemala	2007	UNE	32,3	5,6	4,9	4,6	4,0
Honduras	2005	PLH	48,4	2,2	2,3	2,1	2,2
Nicaragua	2006	FSLN	42,2	3,3	3,1	2,4	2,5
Panamá	2004	PRD	52,6	2,9	2,4	3,2	3,5

a/ NEP: Número de partidos efectivos. La fórmula de cálculo del NEP es: $1/(\sum Si^2)$, donde "si" es, en el caso de las elecciones legislativas, la proporción de escaños obtenidos por el partido "i" y en las presidenciales, la proporción de votos recibidos. Es importante tomar en cuenta que un NEP igual a 2 no significa que solo hay dos partidos, aunque con claridad señala una situación bipartidista. El NEP se refiere a partidos hipotéticos de igual tamaño que tendrían un efecto sobre el sistema de partidos igual al que tienen los partidos realmente existentes. Cuanto más se acerque el NEP a 1, más cerca se estará de una situación de un partido predominante. Cuanto más se aleje el NEP de 2, desplazándose hacia valores mayores, más evidente será una situación de multipartidismo.

b/ Elecciones para diputados únicamente.

Fuente: Artiga, 2007b.

CUADRO 7.6

Centroamérica: fluidez de la oferta de los sistemas de partidos. 1990-2006

País	Índice de fluidez promedio	Año base	Fluidez inicial		Fluidez final	
			Valor	Año	Valor	Año
Costa Rica	7,5	1990	4,4	1994	4,5	2006
El Salvador	3,6	1994	4,2	1997	0,0	2006
Guatemala	23,4	1999	30,6	2003	16,2	2007
Honduras	0,4	1993	1,1	1997	0,0	2005
Nicaragua	45,4	1990	59,4	1996	18,1	2006
Panamá	9,5	1994	13,3	1999	5,6	2004

Fuente: Artiga, 2007b.

Mayor estabilidad de la oferta partidista es una evolución favorable

Los sistemas partidarios estables son aquellos en los que, a lo largo del tiempo, es poca o ninguna la variación que existe en los partidos que compiten en los procesos electorales y están representados en los Parlamentos. Esta condición contribuye a crear un marco de certidumbre no solo entre los actores políticos, sino en la ciudadanía, que puede escoger entre plataformas programáticas relativamente conocidas y contrastables, y puede llamar a cuentas a sus representantes. En cambio, siste-

mas partidarios inestables, en los que existe una gran rotación o fluidez de los partidos, generan fuerte incertidumbre política, estimulan la irresponsabilidad²⁵ y dificultan el ejercicio de la petición de cuentas.

Durante la década de los ochenta fue frecuente observar la aparición y desaparición de partidos políticos no solo en el ámbito parlamentario sino en la competencia electoral misma, situación que dificultaba también la formulación y seguimiento de una agenda gubernamental. Guatemala mostraba el comportamiento más llamativo, a tal grado

que, como en una especie de ley, el partido que ganaba las elecciones presidenciales desaparecía en los siguientes comicios. Una forma de medir este fenómeno es a través del índice de fluidez (fp)²⁶. Cuanto mayor es este índice, más problemas para estructurar una oferta partidista tiene el sistema y, por tanto, la representación y la rendición de cuentas se verán limitadas, pues los partidos no permanecen en el poder el tiempo suficiente para consolidarse.

En la actualidad solo Guatemala y Nicaragua continúan enfrentando esta dificultad (cuadro 7.6). Ambos exhiben

altos niveles de fluidez promedio, que superan en mucho los registrados en los países con ofertas estructuradas (El Salvador y Honduras) donde incluso la fluidez fue nula en la última elección, es decir, se mantuvieron los mismos partidos que participaron en los comicios anteriores. Panamá y Costa Rica se encuentran en posiciones intermedias, con partidos relativamente estables en el tiempo. En términos generales, la tendencia regional (aunque no en todos los países) es hacia sistemas de partidos más estructurados. En principio, la estabilidad política en el istmo no está amenazada por una evolución desfavorable en este ámbito.

Polarización y competitividad creciente en las elecciones presidenciales

La polarización es la distancia ideológica entre izquierda y derecha que se percibe entre los principales partidos políticos representados en el Parlamento. A mayor distancia, más polarización. En teoría, un sistema de partidos más polarizado genera más dificultades para gobernar, pues los partidos de gobierno y de oposición tienen menos incentivos para cooperar entre sí y hay mayor potencial para la crispación política. No obstante, en la práctica es difícil señalar que la polarización *per se* es una amenaza para la estabilidad política, pues, como se verá, es un fenómeno que debe analizarse en conjunto con otros factores.

Hasta 2005, El Salvador y Nicaragua tenían los sistemas de partidos más polarizados del istmo, mientras que Guatemala se ubicaba en el extremo opuesto (cuadro 7.7). Sin embargo, los resultados de las elecciones más recientes en este último país, disputadas entre la Unidad Nacional de la Esperanza (centro-izquierda) y el Partido Patriota (derecha) han conducido a una mayor polarización. En el caso de Costa Rica, la emergencia del Partido Acción Ciudadana como segunda fuerza política no está asociada a una mayor polarización.

La presencia de sistemas partidarios polarizados se convierte en un factor de riesgo para la estabilidad de las demo-

CUADRO 7.7
Centroamérica: polarización de los sistemas de partidos según distancia entre los dos partidos más votados en las elecciones presidenciales. 2002-2006

Centroamérica: polarización de los sistemas de partidos según distancia entre los dos partidos más votados en las elecciones presidenciales. 2002-2006

País	Año	Partidos	Distancia ideológica
Costa Rica	2002	PLN/PUSC	0,20
Costa Rica	2006	PLN/PAC	0,18
El Salvador	2003	FMLN/Arena	0,90
Guatemala	2004	PAN/FRG	0,07
Guatemala	2008 ^{a/}	UNE/PP	ND (se amplió) ^{b/}
Honduras	2001	PL/PN	0,31
Nicaragua	2002	FSLN/PLC	0,79
Nicaragua	2006 ^{a/}	FSLN/AL	ND (similar) ^{b/}
Panamá	2004	PRD/PA	0,18

a/ Excepto en Guatemala-2008 y Nicaragua-2006, en el resto de los casos se consigna la distancia percibida por los diputados centroamericanos, en términos de cuán cercanos o alejados se sienten unos con respecto a otros. Esta distancia puede determinarse a partir de la autoubicación de los legisladores en una escala de 1 a 10, donde 1 es la posición más a la izquierda y 10 la posición más a la derecha. La distancia ideológica se calcula como la diferencia entre las autoubicaciones medias de los diputados de los dos partidos dividida por nueve, que es la máxima distancia posible. Para Costa Rica-2006 y Nicaragua-2006 la metodología de cálculo es la misma, pero se basa en una fuente distinta y no comparable: la autocalificación de los ciudadanos que votan por un partido.

b/ Por lo reciente de estas elecciones no se ha calculado el indicador; no obstante, se indica cuál es la tendencia según la opinión de expertos.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007a y 2007b, con datos del proyecto Élités Parlamentarias Latinoamericanas (Universidad de Salamanca).

CUADRO 7.8
Centroamérica: margen de victoria en las elecciones presidenciales. 2004-2007

Centroamérica: margen de victoria en las elecciones presidenciales. 2004-2007

País (porcentaje)	Última elección	Margen de victoria	Promedio 1990-2007
Costa Rica	2006	1,1	3,2
El Salvador	2004	22,0	23,0
Guatemala	2007	4,8 ^{a/}	10,0
Honduras	2005	3,7	7,9
Nicaragua	2006	9,7	12,7
Panamá	2004	16,6	8,7

a/ En la primera ronda.

Fuente: Artiga, 2007b.

cracias cuando, en regímenes presidencialistas, se combina con resultados muy cerrados en la competencia electoral²⁷. Que este riesgo se instale como un problema crónico depende, por supuesto, de otros factores, como la incapacidad de las fuerzas en pugna para encontrar salidas o las garantías de limpieza que ofrezcan los sistemas electorales. Adicionalmente, bajo ciertas condiciones, estrechos márgenes de

victoria pueden crear una distribución de fuerzas parlamentarias que complique la formación de coaliciones mayoritarias y, por ende, la implementación de políticas por parte de los gobiernos electos.

En el período 2004-2007, en tres de los seis países se registraron elecciones presidenciales reñidas: Costa Rica, Honduras y Guatemala (cuadro 7.8). El margen de victoria, entendido como la

diferencia en votos entre los dos partidos con mayor caudal electoral, fue de 1,1% en los comicios del 2006 en Costa Rica, 3,7% en los de 2005 en Honduras y 4,8% en los de 2007 en Guatemala. En los tres casos, estas situaciones generaron tensiones. En Costa Rica, los cuestionamientos del partido perdedor se resolvieron luego del escrutinio manual y no hubo perturbaciones del orden público. En Honduras, los apretados resultados electorales dieron lugar a un período de tensión política que pudo superarse sin mayores consecuencias. En Guatemala, donde una agitada campaña electoral y ajustados resultados se combinaron con un sistema partidario más polarizado, el proceso se vio afectado por la violencia política.

Recapitulación: los riesgos derivados de la dinámica política

Con base en el examen del conjunto de variables presentadas hasta el momento, complementado con un análisis de los resultados de las elecciones más recientes, se puede recapitular acerca de las amenazas y riesgos implicados en la dinámica de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica. Para ello se construyó una tipología de los sistemas de partidos que agrupa a estas variables (cuadro 7.9). Las condiciones críticas para la estabilidad de la democracia son las correspondientes a los sistemas polarizados y, retomando las consideraciones sobre las ventajas y desventajas del presidencialismo, las de sistemas multipartidistas. Por tanto, el país que presenta el mayor riesgo de enfrentar problemas de estabilidad política es Guatemala, seguido por El Salvador.

Un escenario de amenaza es aquel que combina un multipartidismo (extremo) polarizado, un sistema electoral que favorece a los partidos que polarizan el sistema de partidos y una gestión de los procesos electorales de baja calidad. Si a esa combinación se agregan otras variables coyunturales, como una competencia reñida y una participación electoral que se desvía del comportamiento normalmente registrado, el escenario puede convertirse en uno de alto riesgo. Guatemala es el único país

del área que se acerca a tal situación, de acuerdo con los resultados reportados en las elecciones del 2008. El sistema de partidos guatemalteco es inestable (fluido), multipartidista (extremo) y en las últimas elecciones se movió hacia una mayor polarización (aunque todavía no ha sido posible estimarla).

En El Salvador, la polarización encaillada en un sistema estable de partidos, con gobiernos divididos, en principio conspiraría contra la estabilidad; sin embargo, las alianzas establecidas por los partidos de derecha han permitido a los presidentes del partido Arena llevar adelante sus políticas sin mayores tropiezos desde 1989²⁸.

Por su parte, Honduras muestra el sistema de partidos más estable de la región, con un sistema bipartidista no polarizado. Esta configuración no ha generado riesgos para la estabilidad política, pese a la apretada competencia electoral; más bien, el problema son los incentivos que la estructuración del sistema de partidos propicia para la colusión de actores. En el caso costarricense, la transición que experimenta el sistema de partidos ha generado dificultades para la gobernabilidad pero no amenazas a la estabilidad política. Costa Rica y Panamá, continúan siendo

los países que exhiben condiciones más favorables para la estabilidad, con sistemas de partidos moderados.

La conformación y la dinámica del sistema de partidos políticos nicaragüense han generado serios problemas para la estabilidad democrática en ese país. Nicaragua tiene una conformación partidaria caracterizada por un bipartidismo fluido pero polarizado²⁹. En los últimos años importantes turbulencias en ese país han puesto en peligro su estabilidad, y han estado originadas en el sistema de partidos. Estas turbulencias están relacionadas tanto con factores estructurales como con la dinámica política. Desde el punto de vista estructural, los defectos en el diseño electoral han permitido un pleno control bipartidista sobre las autoridades y la gestión electoral, con barreras a fuerzas emergentes. Desde el punto de vista de la dinámica, el enfrentamiento de fuerzas en un sistema bipolar y, en especial, con luchas asociadas al reparto de las instituciones públicas entre dos grupos de poder, han sido factores de inestabilidad. Estos últimos aspectos son difícilmente captados por los indicadores cuantitativos disponibles para estudiar la configuración del sistema de partidos en ese país.

CUADRO 7.9

Centroamérica: tipología de los sistemas de partidos.

CIRCA 2008^{a/}

	Bipartidismo		Multipartidismo	
	Moderado	Polarizado	Moderado	Polarizado
Oferta estructurada	Honduras	El Salvador ^{b/}	Costa Rica Panamá	
Oferta fluida		Nicaragua		Guatemala ^{c/}

a/ Las fechas con base en las cuales se ha elaborado esta tipología no corresponden a los mismos años para las tres variables, sino más bien a una combinación entre los resultados de éstas en el período 2002-2007 y la observación de la última elección.

b/ El Salvador es clasificado aquí como un sistema polarizado, estructurado y bipartidista, aunque en la ponencia original se consideró aún como multipartidismo. La elección de 2009 será crucial para definir este patrón.

c/ La clasificación como polarizado se basa en los resultados de las elecciones del 2008, aunque el indicador no fue calculado en la ponencia original.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2007a.

Niveles de participación electoral no generan amenazas

Sin participación ciudadana la democracia no es viable. Las y los ciudadanos, como fuente de la soberanía del poder, son quienes, como mínimo, eligen a sus gobernantes. Si deciden masivamente abstenerse de hacerlo, la legitimidad y la vigencia del régimen democrático son afectadas y éste no podría perpetuarse, pues las elecciones son el mecanismo mediante el cual se reproduce. Por esta razón, una participación electoral muy baja constituye una amenaza para la democracia. Sin embargo, no es cierta la afirmación de que el funcionamiento de ésta requiera una alta participación³⁰. A la fecha no existe una teoría capaz de establecer cuál es el nivel “ideal” u “óptimo” de participación ciudadana³¹, ni un umbral mínimo por debajo del cual la baja participación pasa a constituirse en un riesgo político.

Con esta advertencia, el presente acápite examina el comportamiento de la participación electoral en Centroamérica. Se procura determinar si ésta ha experimentado un marcado descenso a niveles que, comparados con el resto de la región latinoamericana, son significativamente muy bajos. Tal situación podría indicar la existencia de una amenaza para la estabilidad democrática.

Lo anterior no parece estar sucediendo en Centroamérica. Aunque en algunos países la participación ha descendido, en ninguno se registran niveles excepcionalmente bajos en comparación con otras latitudes. En el largo plazo (1980-2006), estos niveles han ido convergiendo hacia el promedio reportado para el conjunto de América Latina (gráfico 7.1). Este último, por lo demás, no es muy distinto al de otras regiones del mundo³².

En el corto plazo, no se observa una tendencia clara en la participación electoral de las y los centroamericanos. Con algunas oscilaciones, Nicaragua ha mantenido consistentemente los niveles de participación electoral más altos de la región. Honduras y Costa Rica, los países con más larga trayectoria en materia electoral, han visto descender la participación de manera importante. En Honduras ésta ha disminuido en

casi diez puntos porcentuales desde mediados de los años noventa, situación que puede reflejar un cierto cansancio de los hondureños con respecto a su tradicional bipartidismo. Una situación similar experimenta Costa Rica a partir de 1998³³. Sin embargo, mientras en Honduras la caída en la participación electoral no ha estado asociada a la emergencia de nuevos partidos que disputen el voto ciudadano a los partidos tradicionales, en Costa Rica la reducción coincidió con el surgimiento de nuevos partidos y el desplome electoral de una de las agrupaciones tradicionales.

Guatemala y El Salvador, las naciones con más baja participación electoral del istmo, han registrado un fuerte y similar repunte en la última década: sus niveles se han incrementado entre quince y veinte puntos porcentuales. Panamá es el único país donde la participación electoral ha crecido de manera constante desde 1991.

Más allá de los actos aquí comentados, no existen estudios comparados que permitan explicar las tendencias de la participación electoral en todos los países centroamericanos en la última década³⁴.

Insuficiente inclusión ciudadana es una amenaza a la democracia

La equidad social no es una condición para la existencia de una democracia³⁵. Esta emerge y perdura en sociedades

con grados diversos de equidad social y de prevalencia de pobreza humana (Boix, 2003). Sin embargo, toda democracia debe asegurar que las desigualdades no generen exclusiones políticas. Por tanto, un mínimo de habilitación ciudadana es necesario para que un sistema político cumpla con el requisito poliárquico de la inclusión universal.

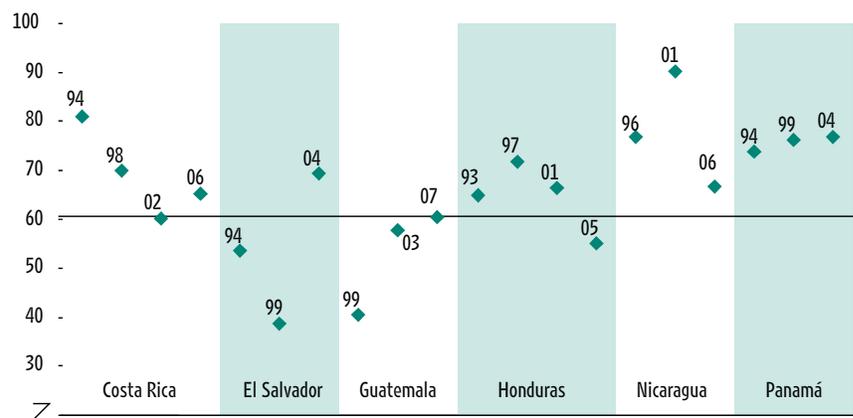
Desde esta perspectiva, en la presente sección se analiza si en Centroamérica se ha logrado completar el proceso de inclusión ciudadana. La principal conclusión sobre el tema es que en varias naciones esta es todavía una tarea incompleta, situación que viola uno de los preceptos básicos de la democracia. Posteriormente se estudia si los países están realizando esfuerzos que permitan prever la remoción a corto plazo de las barreras a esta inclusión. El hallazgo más relevante es que ahí donde más fuertes son ciertas exclusiones, menores parecen ser los avances para lograr la habilitación ciudadana.

Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países

Por habilitación ciudadana mínima se entiende que las personas tengan las capacidades indispensables para funcionar como ciudadanas, es decir, para ejercer sus derechos (Proyecto Estado de la Nación, 2001). En términos del

GRÁFICO 7.1

Centroamérica: participación electoral en las últimas elecciones presidenciales. 1990-2006



Fuente: Artiga, 2007b. Para el promedio de América Latina, Sonnleitner, 2007.

desarrollo humano, ello implica que las personas pueden hacer uso de su libertad sin padecer los efectos de exclusiones sociales, económicas, políticas y culturales generadas por la pobreza absoluta (Sen, 1999).

La pobreza absoluta es una situación de desigualdad extrema en la que se limita la autonomía moral de las personas (Dahl, 1998) y, por tanto, la ciudadanía como agencia (O'Donnell, 2004). Este tipo de pobreza implica condiciones que afectan las facultades físicas y mentales de los individuos para participar en la vida pública y tomar decisiones libres³⁶, lo que los coloca en tal desventaja objetiva dentro de la esfera pública que se viola el principio de la igualdad política. Esta desventaja puede ser entendida como una exclusión de las personas del “demos”, puesto que constituye una barrera a la participación que está fuera del control de las personas (Burchard et al., 1999). En resumen, un ciudadano habilitado es una persona no excluida.

Las exclusiones asociadas a la pobreza absoluta representan una amenaza para la democracia. Cuando grandes sectores de la población están excluidos, se anula en la práctica el principio de la ciudadanía universal. No obstante, amplias exclusiones sociales-características de los países de menor desarrollo humano constituyen *per se* un riesgo político para la estabilidad democrática. Solo cuando convergen con otros factores sociales, políticos e institucionales³⁷ es que se transforman en una amenaza.

La amenaza que significan los déficit de habilitación ciudadana para las democracias centroamericanas se estudia aquí mediante la valoración del tipo y la intensidad de las exclusiones a las que están sometidos algunos sectores de la población (recuadro 7.2). Se identifican factores asociados a éstas y las consecuencias que tienen las exclusiones económicas y sociales sobre la inclusión política de las personas.

Extendida prevalencia de exclusiones sociales

En la mayoría de los países del istmo, importantes contingentes de la población experimentan algún tipo de exclusión

RECUADRO 7.2

Aproximación empírica al estudio de las exclusiones sociales

En el presente trabajo se utiliza como fuente de información las encuestas realizadas en Centroamérica en el año 2006 por el Barómetro de las Américas, del proyecto Opinión Pública en América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt.

La literatura académica sobre exclusión social señala que ésta es multidimensional. Se trata de una confluencia de procesos que bloquean la participación de las personas en distintos ámbitos de la vida económica, social y política. En este estudio se distinguieron cinco tipos de exclusión: por consumo, por activos, productiva, política y social.

La exclusión por consumo se aproximó mediante la elaboración de un índice de bienestar del hogar, a partir de una lista de bienes y la tenencia o no de cuarto de baño y agua potable dentro de la vivienda. Cada uno de los ítems se ponderó por el recíproco de su importancia relativa en el total de la muestra, a fin de tener una escala comparable entre los países. Este indicador puede tomarse como una buena aproximación al consumo total del hogar, pero no es una medida de la pobreza, ni del ingreso. Una persona se consideró excluida por consumo si estaba por debajo de la mitad de la mediana del indicador de bienestar.

La exclusión por falta de activos alude a los recursos que pueden ser movilizados por los miembros del hogar para evitar un descenso del nivel de vida o para disminuir la vulnerabilidad ante cambios coyunturales, como pérdida de empleo, problemas de salud, un cambio en las condiciones económicas y otros que tienden a afectar de manera más drástica a los hogares más pobres. Esta medición se aproxima a la propuesta de Sen (1992) según la cual lo que interesa para examinar la posición relativa de las personas y los hogares son los *entitlements*³⁸. Los bienes en el hogar se miden a partir de las mismas preguntas utilizadas para obtener el indicador de bienestar, pero excluyendo aquellas relacionadas con la vivienda. En lo que respecta a educación, se consideran no excluidas por activos las personas que tienen ocho o más años de educación aprobados, el umbral a partir del cual disminuye marcadamente la exclusión en los países del istmo.

Una persona se clasificó como excluida de la esfera de la producción si al momento

de la encuesta no estaba trabajando y no había tenido trabajo por cinco semanas o más durante el último año. La exclusión productiva incluye además a personas que realizan un trabajo no remunerado, los trabajadores por cuenta propia con tres o menos años de educación y que declararon ser comerciantes, campesinos o agricultores, peones agrícolas, artesanos, servidores domésticos u ocupados en otros servicios. No se consideraron excluidas las personas que estaban trabajando y declararon ser asalariados o patronos, ni quienes declararon ser estudiantes, amas de casa o pensionados.

En el caso de la exclusión política se asumió como excluida toda persona que no estuviera empadronada. También se tomaron como excluidos políticamente aquellos que no votaron en las últimas elecciones presidenciales debido a que no pudieron llegar al sitio de votación (falta de transporte o discapacidad). Además se agregó a este grupo el conjunto de personas que, según la información de las encuestas, no había participado nunca en una organización política.

En el caso de la exclusión social, no se tiene información para identificar a las personas que carecen de alguna red de apoyo social, ya sea en la familia, la comunidad u otra instancia. Para aproximar este tipo de exclusión se tomó en cuenta la participación en actividades de tipo religioso, trabajos o comités en la comunidad, asociaciones de padres de familia, de profesionales o gremiales, o sindicatos. Las personas que nunca formaron parte de alguna de estas instancias se consideraron excluidas socialmente. En virtud de la información utilizada en el estudio, la dimensión social puede aumentar el grado de exclusión, pero no determinarlo³⁹.

Ninguna de las medidas de exclusión consideradas tiene una alta correlación con el nivel de ingreso. A pesar de que en las dimensiones de consumo, activos y producción existe una gradiente según el ingreso, en ninguna de ellas la exclusión puede predicirse a partir del nivel de ingreso. Igualmente, si bien las medidas de consumo y activos tienen una alta correlación positiva, esta no es perfecta y ambas medidas tienen distribuciones diferentes (Robles, 2008).

Fuente: Robles, 2008.

social, económica o política. Como es de esperar dados los niveles de pobreza existentes en Centroamérica, el mayor porcentaje de personas excluidas muestra esta condición por el criterio de consumo (tenencia de bienes y acceso a agua intradomiciliar) y la ausencia de activos en el hogar (tenencia de bienes y títulos educativos). Sin embargo, no en todos los países estas dos dimensiones tienen la misma importancia (cuadro 7.10); ésta es significativamente más alta en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y menor en El Salvador y, sobre todo, en Costa Rica. La exclusión productiva sigue, en términos generales, el mismo patrón en toda el área.

La exclusión política es relativamente alta en la mayoría de los países, pues proporciones apreciables de la población no están empadronadas o experimentan problemas de acceso a los centros de votación que les han impedido ejercer el derecho político democrático fundamental: el derecho del voto. Desde un punto de vista formal, aún no se ha logrado completar el requisito procedimental de asegurar la ciudadanía universal dentro de los territorios de cada nación.

Exclusiones sociales aumentan probabilidad de exclusión política

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las exclusiones sociales y económicas extremas conspiran contra

la habilitación ciudadana mínima. Sin embargo, ¿existe evidencia de que estas exclusiones afectan la inclusión ciudadana? El estudio realizado señala que en los países de menor desarrollo humano, en los cuales la prevalencia de las exclusiones sociales y económicas es más generalizada (centro y norte de Centroamérica), la intensidad de éstas aumenta de manera significativa la probabilidad de que las personas estén políticamente excluidas.

En tres de los cinco países considerados en el estudio, el porcentaje de personas empadronadas para votar difiere mucho según el grado de exclusión. Los países del llamado CA4 (excepto Honduras) las personas que no experimentan ninguna exclusión tienden, en mayor proporción, a estar empadronadas y su decisión de votar o no hacerlo no está relacionada con problemas de acceso a los centros de votación. En cambio, quienes sufren exclusiones severas (en tres o cuatro más de las dimensiones) muestran un menor nivel de inclusión política entre 7 y 10 puntos porcentuales más bajo (sig <.05). En Costa Rica y Honduras, sin embargo, no se aprecia este efecto, pues el nivel de inclusión política es similar (casi universal en el primero) independientemente del grado de exclusión social debido sobre todo a requisitos de identificación más sencillos para ejercer el sufragio.

Las condiciones asociadas a la exclusión social también inciden sobre la participación política

Luego de determinarse que las exclusiones sociales afectan el nivel más básico de inclusión ciudadana (estar empadronado), el siguiente paso fue indagar los factores asociados a la exclusión social. Para ello, una vez determinada la importancia de las exclusiones sociales para la inclusión ciudadana se exploraron los factores que pudieran estar asociados a aquella. Se examinó un conjunto de características relacionadas con la condición socioeconómica de las personas. Como variable dependiente se utilizó el grado de exclusión reducido a tres categorías⁴⁰. La relación del grado de exclusión con las distintas variables socioeconómicas se analizó por medio de un modelo logístico ordinal generalizado multivariado, tomando como categoría de referencia las personas que no experimentan ningún tipo de exclusión social, económica o política⁴¹.

En todos los países, tener una escolaridad inferior a los siete años de educación aumenta de tres a cuatro veces la posibilidad de sufrir algún grado de exclusión. Lo mismo ocurre con la pertenencia al quintil inferior de ingreso. En todos los casos la residencia en el área rural, así como la condición

CUADRO 7.10

Centroamérica: porcentaje de personas excluidas según distintas dimensiones de exclusión. 2006

País	Porcentaje de excluidos según la dimensión					Pobreza total
	Consumo	Activos	Producción	Política	Social	
Costa Rica	6,0	9,5	4,7	3,9	22,0	19,0
El Salvador	24,0	14,7	16,5	9,3	22,7	47,5
Guatemala	20,9	21,8	17,6	26,6	12,4	51,0
Honduras	26,8	23,9	12,4	10,3	8,8	71,5
Nicaragua	32,7	30,0	13,7	22,1	22,6	48,3
Todos los países	22,5	20,2	13,1	14,5	17,9	

Fuente: Robles, 2008, a partir de las encuestas de Lapop en cada país, 2006. Estimaciones de pobreza para El Salvador, Costa Rica y Honduras: Cepal, 2007; Guatemala: INE, 2006; Nicaragua: INIDE, 2006.

CUADRO 7.11

Centroamérica: porcentaje de personas empadronadas para votar, según grado de exclusión

Grado de exclusión sin considerar la dimensión política	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Empadronados con 0 exclusiones (N)	99,5 1,292	96,5 1,105	77,6 945	93,7 987	89,7 1,016
Empadronados con 1 exclusión (N)	98,0 99	93,7 270	72,4 232	96,4 223	86,5 207
Empadronados con 2 exclusiones (N)	100 76	93,0 242	68,7 201	93,6 282	87,8 337
Empadronados con 3 exclusiones (N)	96,9 32	83,0 112	72,1 104	93,3 89	80,6 201
Total (N)	99,4 1.499	94,7 1.729	75,2 1.482	94,1 1.581	87,9 1.761
X ²	7,621	39,0831*	8,9393*	2,614	13,458*

* Sig < .05

Nota: Se contabiliza el número de exclusiones que cada persona padece, sin tomar en cuenta la exclusión política.

Fuente: Robles, 2008, a partir de las encuestas de Lapop en cada país, 2006.

CUADRO 7.12

Centroamérica: porcentaje de personas que manifestaron no tener ningún interés en la política, según grado de exclusión, por país

Grado de exclusión sin considerar la dimensión política	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Sin interés y con 0 exclusiones (N)	38,2 1.242	31,6 1.028	44,8 715	35,3 896	34,6 787
Sin interés y con 1 exclusión (N)	47,2 127	37,2 296	52,8 352	40,6 281	37,2 312
Sin interés y con 2 exclusiones (N)	47,3 93	43,1 260	71,9 235	40,6 278	45,2 398
Sin interés y con 3 exclusiones (N)	54,1 37	52,1 142	69,3 163	45,74 129	45,4 262
Total (N)	39,9 1.499	36 1.726	53,79 1.465	38 1.584	39,1 1.759
X ²	9.6391*	30.4135*	70.493*	7.730**	17.9639**

* significativo ($\alpha=.05$) **significativo ($\alpha=.10$)

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de Lapop en cada país, 2006.

de trabajador agrícola (particularmente en Honduras) se relacionan con una mayor posibilidad de exclusión. En Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica ser menor de 20 años se asocia a mayores grados de exclusión. En Guatemala, pertenecer a una etnia indígena aumenta la probabilidad de experimentar algún grado de exclusión.

Una vez identificadas las condiciones que explican la exclusión por una o

más de las dimensiones consideradas, se examinó si esas mismas condiciones pueden predecir una falta de interés en la política que varíe según el grado de exclusión. El estudio indica que la baja educación, el trabajo agrícola, la residencia en el área rural y la pertenencia al quintil más bajo de ingreso se asocian fuertemente a la falta de participación. La probabilidad de no tener interés alguno en la política

muestra una clara gradiente según el nivel de exclusión. En todos los países, con cada grado de exclusión adicional aumenta la probabilidad de no tener interés en la política. En Costa Rica, aunque ello no ocurre con la misma intensidad, sí existe una diferencia significativa entre quienes no padecen ningún tipo de exclusión y quienes sufren una o más exclusiones.

Bajo financiamiento de derechos perpetúa barreras a la inclusión ciudadana

Todo derecho supone un costo, tiene una implicación sobre los presupuestos públicos; de lo contrario no es un derecho (Sunstein y Holmes, 1999). Incluso garantizar las denominadas libertades negativas que se ejercen frente al Estado y frente a los demás demanda una importante inversión de recursos públicos⁴². El derecho al voto libre requiere instituciones capaces de organizar un proceso electoral, asegurar la apertura y funcionamiento normal de las urnas y su distribución razonable en todo el territorio nacional; para efectuar el conteo de los votos se necesitan burocracias con capacidades técnicas y financieras. El estatus legal de la ciudadanía, aun visto de manera restringida (derechos políticos) requiere, pues, un determinado nivel de gasto e inversión pública para lograr que, efectivamente, se corresponda con una habilitación ciudadana mínima.

Habida cuenta de la prevalencia de exclusiones sociales y económicas que aumentan la probabilidad de exclusiones políticas, este acápite aborda la siguiente pregunta: ¿se están creando condiciones para asegurar la inclusión ciudadana universal en Centroamérica? En otras palabras, ¿se está reduciendo la amenaza a la democracia implícita en el déficit de inclusión ciudadana que fue detectado? Para analizar el tema se explora la evolución reciente

del financiamiento público (ingresos tributarios y gasto público), en asuntos directamente relacionados con las exclusiones identificadas, es decir, se aproxima el estudio de los derechos por el lado de su financiamiento. Al final, se relacionan los principales hallazgos en esta materia con las características de la dinámica política examinadas en la primera sección del capítulo.

Bases tributarias insuficientes y regresivas

Los bajos ingresos tributarios de los Estados centroamericanos minan sus capacidades para promover y proteger los derechos de las personas. Adicionalmente, la mayor parte de la carga tributaria está siendo financiada por los niveles socioeconómicos intermedios o bajos, a través de impuestos indirectos. De esta manera se instaura un ciclo vicioso: por un lado, grupos importantes de la población no pueden ejercer los derechos básicos de alimentación, salud, educación y vivienda y, por otro, la sostenibilidad del sistema tributario depende de las mayorías menos privilegiadas.

El promedio simple de la recaudación tributaria, o carga tributaria, creció de 11,5% del PIB en 1999, a 13,9% en 2006 (cuadro 7.13). En el país con mejor desempeño la carga tributaria es de solo un 17,8% con respecto al PIB (Honduras en 2006). Si como parte de esa carga se incluyeran los aportes de la seguridad social, Costa Rica y Nicaragua tendrían

las cargas más altas, alrededor del 20% del PIB, seguidos por Honduras (19%) y Panamá (18%). Los países con menor gasto social, El Salvador y Guatemala, también serían los que tendrían la menor carga tributaria, entendida en este sentido más amplio. Estos niveles de tributación están por debajo de lo esperado para la región, dado su desarrollo, y además son muy inferior a los prevalentes en naciones más avanzadas (Lora y Panizza, 2002).

En Centroamérica los sistemas tributarios tienden a ser regresivos, debido a una todavía débil tributación sobre la renta⁴³. La principal fuente de ingresos es el impuesto al valor agregado (IVA), un tributo que pagan los consumidores, cuya participación dentro del total de los ingresos tributarios se ha elevado de un promedio de 22,7% en la primera mitad de los años noventa, a 32,8% en la segunda mitad. En el 2006 el IVA (o un impuesto similar sobre las ventas) representó un 39,3% del total de ingresos tributarios en la región⁴⁴.

Por su parte, los ingresos provenientes de los impuestos al comercio exterior muestran una tendencia decreciente. De representar un 20,6% del total de ingresos en 1990, pasaron a solo un 7,7% en 2006. Esta disminución obedece a la apertura comercial de los países, acentuada por diversos tratados de libre comercio y en parte también a incentivos fiscales que han beneficiado a los sectores más dinámicos de las economías y a consumidores de más

CUADRO 7.13

Centroamérica: recaudación tributaria como porcentaje del PIB. 1995-2006

País	Promedio 1995-2006 como porcentaje del PIB	Recaudación				Coeficiente de variación
		Máximo	Año	Mínimo	Año	
Costa Rica	12,5	13,9	2006	11,5	1999	0,02
El Salvador	11,1	13,7	2006	10,1	1998	0,02
Guatemala	10,2	11,9	2002	7,9	1995	0,03
Honduras	16,3	17,8	1999 y 2006	13,6	1997	0,02
Nicaragua	14,6	16,7	2005	12,6	2001	0,03
Panamá	10,3	12,3	1995	8,9	2002	0,00
Promedio	12,5	13,9	2006	11,5	1999	0,02

Fuente: Fuentes, 2007.

alto nivel adquisitivo⁴⁵. Los impuestos aplicados a los ingresos y a las utilidades han mostrado una participación levemente creciente, pues pasaron de un umbral cercano al 20% del total de ingresos tributarios en la década anterior, a un 26,2% en el 2006. Constituyen la segunda fuente de ingresos en orden de importancia.

En resumen, los ingresos tributarios de los Estados centroamericanos son bajos y tienen un carácter regresivo. Pese a cierta evolución positiva durante la presente década, no se prevén reformas fiscales de amplio espectro que generen cambios importantes en esta situación.

Bajo gasto social y poca evidencia de progresividad

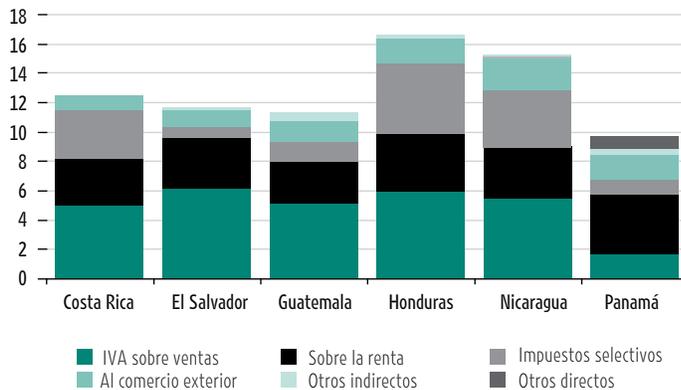
Las naciones centroamericanas se pueden clasificar en dos grandes modelos de Estado. Mientras Costa Rica y Panamá tienen Estados con una política social de carácter muy amplio o universal, en los demás países se dan variaciones de Estados mínimos, orientados hacia la corriente de la economía constitucional de Buchanan (*public choice*), lo cual se expresa en políticas sociales limitadas e insuficientes para hacer valer los derechos de las y los ciudadanos⁴⁶. Un indicador de la existencia de estos dos modelos son los diferenciales en el gasto público per cápita, que en Panamá y Costa Rica es varias veces mayor que en el conjunto de la región (gráfico 7.3). Los países donde hay exclusiones que más afectan la inclusión ciudadana son los que gastan menos en el financiamiento de derechos sociales.

En escenarios de restricciones presupuestarias, como es el caso de Centroamérica, es indispensable lograr que el gasto social se oriente a proveer servicios básicos a los sectores de más bajos ingresos (progresividad del gasto)⁴⁷ con el fin de remover las exclusiones. La información disponible, sin embargo, no permite arribar a conclusiones firmes en esta materia⁴⁸. Pareciera que El Salvador es el único país donde el gasto público social tiene un carácter progresivo⁴⁹; en Nicaragua es neutral y en Costa Rica y Honduras es

GRÁFICO 7.2

Centroamérica: composición de los ingresos tributarios en relación con el PIB. 2000-2006

(PORCENTAJE)

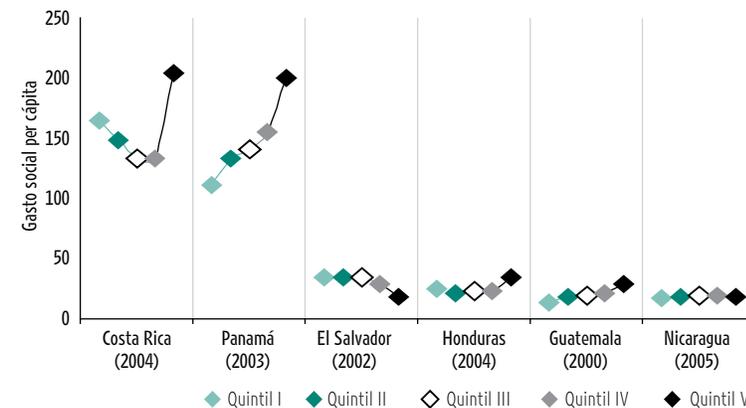


Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales, 2007, con información de los ministerios de hacienda y bancos centrales de Centroamérica.

GRÁFICO 7.3

Centroamérica: distribución del gasto público social^{a/}, por quintiles de ingreso^{b/}. CIRCA 2004

(DÓLARES)



a/ Sectores que incluye: E=educación, S=salud, SS=seguridad social, AS=asistencia social, V=vivienda, SAN=saneamiento y O=otros. Para Costa Rica se incluyen los sectores E,S,SS y AS. Para El Salvador se incluyen E y S. Para Guatemala se incluyen los sectores E,S,SS y AS. Para Honduras se incluyen los sectores los sectores E, S, SS y AS. Para Nicaragua se incluyen los sectores E, S, AS, V, SAN y O. Para Panamá se incluyen los sectores E, S, SS y AS.

b/ Para calcular el monto del gasto en cada quintil se multiplicó la proporción del gasto social en cada quintil por el gasto per cápita correspondiente a cada país.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fuentes, 2007.

ligeramente regresivo. Por último, tanto en Guatemala como en Panamá el gasto público social revela un pronunciado sesgo regresivo.

En el análisis de las exclusiones pudo determinarse que los bajos niveles educativos están asociados a exclusiones

sociales más intensas. Por su parte, las malas condiciones de salud son una barrera para el ejercicio de los derechos ciudadanos. En ambos temas todos los gobiernos de la región, pese a sus diferencias ideológicas, se han comprometido mediante legislación y acuerdos

internacionales a superar los rezagos. Por estas razones, seguidamente se presenta un breve análisis de la situación del gasto público en estos rubros (los capítulos 2 y 5 del presente Informe desarrollan con mayor profundidad el tema del gasto en educación y salud, respectivamente).

En promedio, en la región se ha invertido en los últimos años cerca de un 2,1% del PIB en salud y un 4,4% en educación. Si a la inversión en salud se agrega el gasto en seguridad social, el promedio casi se duplica, pues llega a 4,0%. Se observa un relativo estancamiento de los gastos en estos rubros durante el período 2000-2005 (gráfico 7.4). Honduras y Nicaragua son la excepción, ya que aumentaron consistentemente sus gastos en educación en ese lapso, como resultado de los programas de alivio de la deuda para países pobres a los que están acogidos (Iniciativa para países pobres altamente endeudados, HIPC por su sigla en inglés). Sin embargo, sus niveles de gasto per cápita son aún muy bajos con respecto al promedio del istmo.

En las demás naciones no parece haber cambios en las tendencias de gasto, siendo Guatemala y El Salvador los casos más extremos, pero en ambos casos es evidente la insuficiencia de recursos para hacer frente a las demandas

sociales. Panamá, por su parte, muestra una tendencia a la disminución de la inversión en salud.

En el istmo el gasto público en educación tiende a ser neutral, con un ligero sesgo favorable a los quintiles más pobres de la población⁵⁰. Esto se debe a que la mayor parte de los presupuestos se destina a financiar la educación primaria (más del 60% de los recursos), que exhibe un alto nivel de matriculación. Por el contrario, en los niveles secundario y siguientes el gasto se orienta a los quintiles que representan a la clase media y de altos ingresos⁵¹.

En salud, las encuestas de hogares de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá sugieren que, si bien el gasto público tiene una naturaleza progresiva a favor de los sectores de menores ingresos, esos países, con excepción de Panamá, destinan la mayor parte de ese gasto a la atención primaria de los sectores más pobres (quintiles I y II, que corresponden al 40% de la población). Mientras el gasto en salud es progresivo, la seguridad social y los sistemas públicos de pensiones son marcadamente regresivos (véase el capítulo 4).

En síntesis, por el lado del gasto público no se registra un aumento importante en el financiamiento de los derechos sociales en Centroamérica. La

escasa evidencia disponible señala que, en la mayoría de los países, los relativamente pocos recursos que se invierten en derechos clave (salud y educación) no parecieran generar una progresividad del gasto a favor de las personas de menores ingresos.

Recapitulación: los sistemas políticos y la remoción de las barreras a la inclusión

En varias naciones del área las condiciones de la dinámica política son, en principio, poco favorables a la adopción de políticas públicas que remuevan, de manera decisiva, las barreras a la inclusión ciudadana generadas por las exclusiones sociales, económicas y políticas. En efecto, en el istmo coexisten gobiernos divididos con Ejecutivos dotados de competencias constitucionales son relativamente débiles. Además, en varios países hay sistemas de partidos que muestran una o más de las siguientes características: fluidez, polarización y multipartidismo. Todo ello eleva la complejidad de las negociaciones entre partidos que deben darse para permitir a los Ejecutivos impulsar sus prioridades de política pública

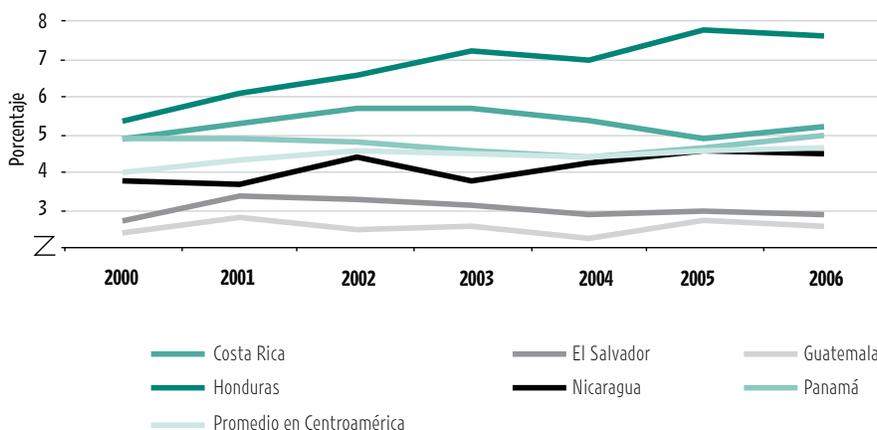
Desde el punto de vista de las políticas públicas, la remoción de barreras implica aumentos en los ingresos tributarios (vía reformas fiscales o incrementos en la recaudación de impuestos), la expansión del gasto público y mejoras sensibles en la progresividad de ese gasto. Ello toca intereses de grupos con poder económico y político que, o no tributan, o son importantes beneficiarios del gasto público. Vencer las resistencias de esos centros de poder, con una dinámica política como la descrita, parece difícil.

Desafíos provenientes de la insuficiente democratización de los Estados de derecho

Los Estados democráticos de derecho son un elemento constitutivo de la democracia (O'Donnell, 2004). Por tanto, debilidades importantes en su organización y funcionamiento constituyen una violación fundamental de este concepto y manifiestan un rezago en los procesos de democratización

GRÁFICO 7.4

Centroamérica: gasto público en educación como porcentaje del PIB. 2000-2005



Fuente: Fuentes, 2007.

de las sociedades. Son una amenaza a la democracia en la medida en que implican incapacidades para someter a las autoridades a la ley y la tutela de los derechos de las personas. Ambas situaciones conspiran contra la soberanía del “demos”. Esta situación se convierte en un riesgo político cuando la falta de independencia política del Poder Judicial, la corrupción judicial o los obstáculos al acceso ciudadano a la justicia generan conflictos entre las fuerzas políticas.

Esta sección valora si en Centroamérica existen amenazas y riesgos provenientes de la conformación y funcionamiento de los Estados democráticos de derecho, mediante un análisis de los sistemas de administración de justicia. La principal conclusión es que las debilidades de la mayoría de estos sistemas constituyen una amenaza importante. Las barreras para el acceso ciudadano a la justicia se agravan por la falta de transparencia y rendición de cuentas en la mayor parte de los poderes judiciales del istmo. A su vez, la falta de transparencia y rendición de cuentas está asociada a serios problemas de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia y a preocupantes síntomas de corrupción judicial. Esta es una grave amenaza a la democracia en la región y, al menos en un país (Nicaragua), ha generado riesgos para la estabilidad democrática.

Débil base presupuestaria limita el acceso a la justicia⁵²

Cinco años después de la publicación del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003), el presente Informe mantiene, con pocos matices, las conclusiones sobre el estado del acceso ciudadano a la justicia. En aquella ocasión se señaló que los sistemas de justicia contaban con una base presupuestaria precaria⁵³. Además, se detectó una serie de insuficiencias en la infraestructura institucional que podían debilitar las condiciones objetivas para garantizar el acceso a la justicia: pocos operadores judiciales y una distribución desigual de los servicios judiciales en el territorio; en particular, se enfatizó la fragili-

dad de la defensa pública, un problema serio cuando se considera que en algunos países más del 50% la población es pobre. Finalmente, se llamó la atención sobre la escasez de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en los sistemas de justicia.

Una primera medida del acceso ciudadano a la justicia es el gasto judicial. Gastos judiciales muy bajos se traducen en severas limitaciones de infraestructura de los sistemas de administración de justicia y en pocos operadores de justicia para atender las demandas de la población⁵⁴.

Durante el período 2002-2007 no hubo cambios en los recursos que las constituciones políticas de cada país asignan para sufragar los gastos de los poderes judiciales. Costa Rica y El Salvador encabezan el grupo con un 6% de sus presupuestos nacionales; les sigue Honduras con un 3% y quedan atrás Guatemala y Panamá, con un 2%. Sin embargo, en la mayor parte de la región hoy se invierten más recursos en la operación de los poderes judiciales que al inicio de la década (gráfico 7.5). En 2006, el país que más gastó en términos absolutos fue El Salvador

(165 millones de dólares) y el que menos, Panamá (42 millones de dólares). En varias naciones una porción del aumento del gasto se explica por el financiamiento externo otorgado por organismos multilaterales y bilaterales a los procesos de modernización.

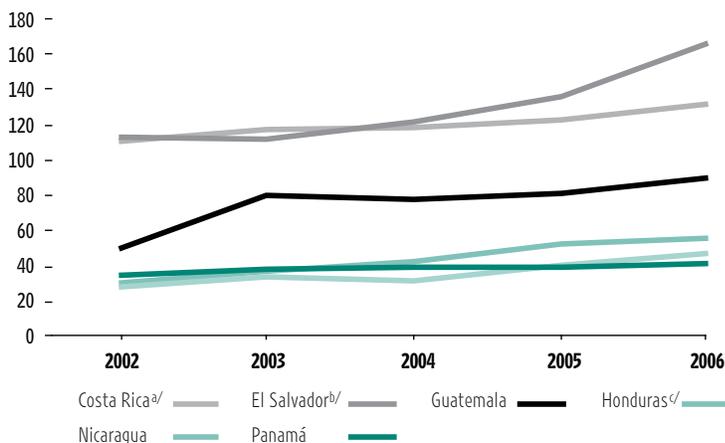
Cuando se comparan estos niveles de gasto con el PIB anual, el gasto judicial ronda en el mejor de los casos el 1% (El Salvador, Nicaragua y Honduras) y en el peor, nuevamente Panamá, poco menos del 0,3%. El aumento del gasto judicial registrado en los últimos años no alteró de modo significativo estas proporciones. A la luz de esta situación puede afirmarse que en Centroamérica la mayoría de los países invierte poco en sus sistemas judiciales.

Al examinar el gasto per cápita, una medida más adecuada para determinar el grado de esfuerzo que realiza una nación, se reitera la situación observada por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003): Costa Rica y El Salvador son, por mucho, los que más invierten en esta materia.

Costa Rica es el país con mayor gasto per cápita, y su nivel real de

GRÁFICO 7.5

Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales. 2002-2006
(MILLONES DE DÓLARES)



a/En Costa Rica: se excluyen los gastos correspondientes al Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial. Para los años 2002 y 2003 los gastos de estas dos instituciones se estimaron con base en el porcentaje que tuvieron en el 2004 (10,5% y 21,2%, respectivamente).

b/En El Salvador los presupuestos del 2004 al 2006 incluyen fondos externos y de contrapartida del proyecto de modernización judicial.

c/En Honduras los presupuestos del 2005 y 2006 incluyen préstamos del Banco Mundial y el BID para el proyecto de modernización judicial.

Fuente: Solana, 2007.

esfuerzo es aun mayor si se incluye en el análisis una serie de dependencias del Poder Judicial. El Salvador es el que, en términos absolutos, más avance registra en el istmo (cuadro 7.14). Los demás muestran niveles de gasto per cápita entre dos y cuatro veces más bajos; entre ellos destaca Guatemala como el que menos recursos destina a este campo. Nicaragua exhibe el mayor incremento en el gasto judicial per cápita si se confronta la situación de 2006 con la existente en 2002⁵⁵. En términos comparativos, el gasto judicial en toda la región es bajo excepto en Costa Rica, que tiene un nivel intermedio con respecto a las naciones de la OECD (véase el capítulo 12)⁵⁶.

Una segunda medida de las condiciones objetivas del acceso ciudadano a la justicia es la infraestructura de los servicios judiciales. Un indicador de ello son las oficinas jurisdiccionales que, a lo largo del istmo, conocen los asuntos legales. Pocas o cada vez menos oficinas, o bien su concentración en pocos centros urbanos, podrían asociarse a barreras de acceso de las personas a la justicia, sea por distancia geográfica en relación con sus lugares de residencia, o porque, aunque no estén muy lejanas, resultan inadecuadas para el volumen de trabajo que demanda la población. De las 2.413 oficinas jurisdiccionales que tenían en conjunto los seis países centroamericanos en el 2006, 1.405

(58,2%) eran juzgados de paz, que son los que conocen los asuntos de menor cuantía. Conforme aumenta el nivel de especialización, las oficinas se van concentrando en las grandes ciudades, hasta que los tribunales de apelación y las salas de la Corte Suprema se ubican exclusivamente en la capital (Solana, 2007). Este patrón geográfico podría estar constituyendo un obstáculo en países donde hay comunidades distantes y con dificultades de acceso a las ciudades, sobre todo si se considera que muchos procedimientos judiciales requieren la presencia del interesado en alguna de sus etapas.

Entre los años 2002 y 2006 se crearon en Centroamérica 158 oficinas jurisdiccionales (75 juzgados de paz, 72 de primera instancia y 11 de segunda instancia). Sobresale el caso de Nicaragua, donde se establecieron 98 oficinas, por efecto, principalmente, de la entrada en vigencia del nuevo Código Procesal Penal. La situación inversa se presenta en Honduras, pues en 2006 había dos oficinas menos que en 2002. Además cabe mencionar que entre las nuevas sedes se encuentran instancias para la protección de derechos de grupos vulnerables, como los juzgados de justicia penal de adolescencia en Nicaragua y los juzgados de violencia doméstica en Costa Rica. En general puede decirse que, en promedio, la población atendida por las oficinas jurisdiccionales se ha mantenido estable en el istmo, con excepción de Nicaragua, donde se ha experimentado una notable mejoría (cuadro 7.15). El Salvador ostenta la razón entre habitantes y oficinas más baja de la región (12.642 en 2006), mientras que Guatemala registra la razón más alta (22.215 en el mismo año).

Otra medida de las condiciones objetivas del acceso ciudadano a la justicia es la cantidad de operadores del sistema. Un número insuficiente de operadores jurídicos (jueces, fiscales y defensores públicos) puede señalar la existencia de problemas para atender la demanda de la población. Un indicador en este sentido es la cantidad de operadores por 100.000 habitantes. En todos los países centroamericanos se observan grandes limitaciones para garantizar tanto el

CUADRO 7.14

Centroamérica: presupuesto de los poderes judiciales por habitante. 2002-2006 (EN DÓLARES)

País	Presupuesto per cápita					Diferencia 2002-2006
	2002	2003	2004	2005	2006	
Costa Rica ^{a/}	27,0	28,0	27,9	28,5	29,9	2,9
El Salvador	17,3	16,9	18,1	19,7	23,7	6,4
Guatemala	4,3	6,6	6,3	6,4	6,9	2,6
Honduras	4,8	5,7	6,4	7,6	8,0	3,2
Nicaragua	5,4	6,4	6,0	7,4	9,2	3,8
Panamá	11,4	12,3	12,5	12,3	12,9	1,5

a/ Si se contemplaran el presupuesto del Ministerio Público y el Organismo de Investigación Judicial, los valores per cápita en Costa Rica serían: 39,0 (2002), 40,5 (2003), 40,8 (2004), 42,4 (2005) y 44,6 (2006).

Fuente: Solana, 2007.

CUADRO 7.15

Centroamérica: oficinas jurisdiccionales^{a/} y relación con el número de habitantes. 2002-2006

País	Número de oficinas		Variación	Número de habitantes por oficina		Número de oficinas por 1.000.000 de habitantes	
	2002	2006		2002	2006	2002	2006
Costa Rica	247 ^{b/}	258	11	16.555	17.049	60	59
El Salvador	552	553	1	11.805	12.642	85	79
Guatemala	560	586	26	21.050	22.215	48	45
Honduras	442	440	-2	14.687	15.984	68	63
Nicaragua	246	344	98	21.350	16.075	47	62
Panamá	208	232	24	14.714	14.150	68	71

a/ Incluye salas de la Corte Suprema de Justicia.

b/ Para Costa Rica en el 2002 se agregaron cinco juzgados de ejecución que no se consideraron en el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.

Fuente: Solana, 2007.

equilibrio entre demandante y demandado, como los derechos relacionados con el debido proceso (cuadro 7.16). Ese desequilibrio es más notable cuando se analiza el número de defensores públicos por cada 100.000 habitantes, dado que estos funcionarios sirven precisamente a las personas de menores ingresos, quienes necesitan tener acceso a la defensa pública (no tienen recursos para pagar un abogado). Aun con un sistema de justicia de mayor cobertura geográfica, una pobre defensa pública limita los derechos ciudadanos de acceso a una justicia pronta y cumplida⁵⁷.

Un estudio realizado en el 2007 por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Ilanud), reporta que en Costa Rica la Defensa Pública prestó sus servicios a personas de todos los niveles socioeconómicos, la mitad de ellas pertenecientes al estrato bajo (Carranza, 2007)⁵⁸. En Guatemala y Nicaragua el 90%, y en Honduras el 70% de los defendidos provienen del nivel socioeconómico bajo.

En Guatemala y Nicaragua no solo hay pocos defensores públicos por 100.000 habitantes, sino que son claramente menos numerosos que los fiscales, lo que denota un desequilibrio entre demandante y demandado. En El Salvador y Honduras el desequilibrio también es significativo, pero a partir de un mejor indicador de defensores por 100.000 habitantes.

De manera similar, una relación baja de jueces y fiscales con respecto a la población se traduce en atrasos considerables en la tramitación y resolución de las causas judiciales. En este sentido, existe una relativa uniformidad en el indicador de fiscales y jueces en la región, excepto en Nicaragua y Panamá en el caso de los fiscales (bajos niveles) y en Costa Rica en el indicador de jueces, que duplica al resto.

Baja transparencia y escasa rendición de cuentas del Poder Judicial afectan independencia política y combate a la corrupción

Las recientes e importantes inversiones realizadas por los poderes judiciales en tecnologías de información y telecomunicaciones, han tenido como propósito no solo dotar a los servidores judiciales de equipos y herramientas tecnológicas que mejoren la gestión de los despachos, sino facilitar el acceso de las personas a información sobre la gestión judicial. No obstante, en este último ámbito existen graves deficiencias en Centroamérica. En la mayoría de los países las estadísticas judiciales son pocas y no están actualizadas (situación que afectó la elaboración de este mismo Informe). Las instituciones tampoco acostumban emitir informes que permitan valorar la eficiencia de su gestión y, si los presentan, tiene poca difusión. La excepción en este campo, pese a

sus limitaciones, es Costa Rica, cuyo Poder Judicial implantó con éxito el uso del expediente electrónico, posee una contraloría de servicios (para procesar quejas de los usuarios) y se ha incorporado activamente en el denominado “gobierno digital”; además, su sitio institucional en Internet tiene un menú de servicios en línea⁵⁹.

La poca transparencia de los poderes judiciales en la mayor parte de la región es una fuerte barrera para el combate a la corrupción judicial⁶⁰. De acuerdo con estudios recientes, la corrupción judicial constituye un problema grave en Centroamérica, que erosiona el Estado de derecho (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007; Díaz y Linares, 2005). Según el *Barómetro Global de Corrupción* 2006, que elabora la Organización Transparencia Internacional, el índice de corrupción correspondiente a 2005 muestra al sistema judicial de Panamá con el valor más alto (4,5) y al de Costa Rica con el más bajo (3,6), en una escala de valores en la que una puntuación igual a 1 indica “sin corrupción” y 5 “muy corrupto”. Nicaragua y Guatemala se encuentran en posiciones intermedias, pero con altos puntajes (4,4 y 3,9 puntos, respectivamente; TI, 2007). Por otra parte, hay una extendida percepción ciudadana acerca de la prevalencia de prácticas corruptas en los sistemas judiciales⁶¹.

Asimismo, la falta de transparencia y rendición de cuentas conspira contra la independencia judicial (Díaz y Linares, 2005, Ramos et al., 2004, Ramos, 2005)⁶². De acuerdo con la Fundación para el Debido Proceso Legal, en Centroamérica prevalece un modelo judicial con una rígida estructura jerárquica, una carrera judicial basada en antigüedad y méritos, funciones gubernativas de la judicatura otorgadas a los poderes políticos (en particular el mecanismo de selección) y presunta apoliticidad y rol técnico en el ejercicio de la función jurisdiccional. Este modelo, conocido como “burocrático”, se combina con un sistema “corporativo”, o de autogobierno de lo judicial. En este sistema corporativo las máximas autoridades judiciales determinan el modo en que se designan los funcionarios judiciales. El reclutamiento de miembros de la

CUADRO 7.16

Centroamérica: número de jueces, fiscales y defensores públicos^{a/}. 2006 (POR 100.000 HABITANTES)

País	Total	Jueces	Fiscales	Defensores públicos	Relación fiscales/defensores
Costa Rica	31,5	18,0	7,7	5,8	1,3
El Salvador	22,4	9,1	9,4 ^{b/}	3,9	2,4
Guatemala	15,2	6,1	6,8 ^{c/}	2,3	2,8
Honduras	18,6	8,4	6,9	3,3	2,1
Nicaragua	13,5	7,1	4,7	1,7	2,8
Panamá	12,0	7,8	2,3	1,9	1,2

a/ Incluye magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

b/ En el 2005.

c/ En el 2004.

Fuente: Solana, 2007.

judicatura, especialmente de la Corte Suprema, surge como un elemento decisivo en la aparición y mantenimiento de las prácticas corruptas en sede jurisdiccional.

En toda Centroamérica, la designación de los integrantes de la Corte Suprema es potestad de los órganos políticos (Ramos et al., 2004; Díaz y Linares, 2005). El Segundo Informe reportó la creación de mecanismos de consulta ciudadana para la elección de magistrados y jueces (Honduras y El Salvador, por ejemplo); sin embargo, como es común en otras democracias, los Congresos tienen la última palabra en la elección de los jueces supremos. Este nexo institucional se ha convertido en un canal de presiones políticas hacia la cúpula judicial, la cual en algunos países suele conformarse según criterios políticos y no con base en méritos y calidades profesionales. En Nicaragua, Honduras y El Salvador el mayor problema del Poder Judicial -según una encuesta entre miembros de la judicatura en cinco países de la región- es la falta de independencia política, es decir, la injerencia de otros poderes del

Estado y de los partidos políticos: respectivamente, el 45,4%, el 37,2% y el 16,4% de las personas entrevistadas en casa país opinaron así (Ramos, 2005). Además de las presiones externas, los jueces señalaron la inestabilidad laboral como amenaza a la independencia judicial (cuadro 7.17)⁶³.

Un caso extremo de falta de independencia del Poder Judicial frente al sistema político es el de Nicaragua, donde los partidos políticos controlan la Corte Suprema de Justicia y los jueces tienen filiación partidista reconocida. Durante el período 2002-2007 este hecho generó severos y recurrentes conflictos políticos que amenazaron la estabilidad del gobierno del presidente Bolaños, y que estuvieron relacionados con el enjuiciamiento del expresidente Alemán. En contraste, el Poder Judicial costarricense ha sido capaz de procesar (con lentitud) los casos de presunta corrupción de dos expresidentes de la República y otros altos funcionarios, sin que este hecho haya generado riesgos para la estabilidad.

A los problemas de independencia externa se suman las amenazas a la

“independencia interna” (de los jueces con respecto a la estructura del sistema judicial) por las deficiencias en los mecanismos de reclutamiento de los jueces de menor grado. En varios países hay consejos de la judicatura para este fin, pero están bajo el control de la cúpula judicial: la Corte Suprema nombra a sus integrantes, es jerárquicamente superior en lo funcional o, incluso, selecciona en forma directa a los funcionarios judiciales. Estos consejos no pueden, por lo tanto, limitar la influencia indebida que ejercen las Cortes Supremas en Centroamérica sobre los jueces, a través de los procesos de selección (en Costa Rica este problema se ha atenuado en la última década).

Ante estas debilidades institucionales, la respuesta de la judicatura centroamericana a la corrupción judicial transita predominantemente por la senda de los mecanismos tradicionales de control de la desviación jurisdiccional, es decir, el régimen disciplinario para jueces y personal auxiliar, y la persecución por parte de los ministerios públicos. Lamentablemente no se registran,

CUADRO 7.17

Centroamérica: principales obstáculos para la independencia judicial según los miembros de la judicatura. 2004

País	Primer obstáculo	Segundo obstáculo
Costa Rica	Inestabilidad en el cargo (17,6%). Dependencia financiera (17,6%).	Dependencia de los jueces con respecto a las decisiones de la Corte Suprema de Justicia (16,2%).
El Salvador	Manejo que los medios de comunicación y grupos de presión hacen de los casos (29,5%).	Deficiente formación de los jueces (14,8%).
Guatemala	Inestabilidad en el cargo (30,2%).	Amenazas a la seguridad e integridad física de los jueces y sus familias (14,3%). Manejo que los medios de comunicación y grupos de presión hacen de los casos (14,3%).
Honduras	Inestabilidad en el cargo (31,4%).	Sistema de nombramiento de los jueces (17,6%). Influencia de las cúpulas de los partidos políticos (17,6%).
Nicaragua	Inestabilidad en el cargo (34,5%).	Sistema de nombramiento de los jueces (20,0%). Influencia de las cúpulas de los partidos políticos (18,2%).

N= 303 operadores judiciales entrevistados en los cinco países.

Pregunta: ¿Cuál considera usted el principal obstáculo para la independencia judicial en su país?

Fuente: Díaz y Linares, 2005 con base en Ramos et al., 2004.

en ningún país, programas especiales orientados a prevenir, sancionar o erradicar la corrupción judicial. Los instrumentos disciplinarios no están diseñados para enfrentar las manifestaciones actuales de la corrupción en el sistema de justicia. Se siguen procesos de corte inquisitivo, que reservan a la Corte Suprema la última decisión en cuanto a sanciones, y en algunos casos se incluyen supuestos normativos que ofrecen un amplio margen de valoración sobre acciones indebidas. Esto abre portillos a la arbitrariedad contra jueces disidentes pero íntegros, situación que limita los avances logrados con la adopción de leyes de carrera judicial, por el amplio margen de poder y discrecionalidad que se otorga a la cúpula judicial en materia de sanciones disciplinarias⁶⁴.

En toda Centroamérica la sociedad civil ha planteado recientemente una nueva ola de iniciativas de monitoreo y rendición de cuentas, encaminadas a luchar de manera frontal contra la corrupción en la judicatura. En El Salvador, las organizaciones Protejes y Fespad han diseñado indicadores para evaluar la transparencia, independencia y desempeño de las y los jueces. En Panamá, la Alianza Ciudadana pro Justicia -una coalición de dieciséis ONG- realizó una evaluación minuciosa de seis laudos de la Corte Suprema y concluyó que cuatro de ellos daban cuenta de graves deficiencias en el trabajo de los jueces o de casos de influencia indebida (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007).

Desafíos provenientes de la convivencia ciudadana

Esta sección analiza las amenazas y riesgos a la estabilidad política en el istmo centroamericano derivadas de la convivencia ciudadana. Por su origen, las amenazas pueden clasificarse como políticas o prepolíticas. Las amenazas políticas se relaciona con la manera en que las y los ciudadanos participan en el sistema político. En una democracia, la principal amenaza es que las personas apoyen a fuerzas que propugnen la ruptura de las instituciones políticas y su reemplazo por regímenes autoritarios, pues ello es indicativo de una baja

legitimidad del sistema y, por tanto, señala una condición de fragilidad. Esta amenaza se convierte en un serio riesgo político cuando una mayoría de personas apoya (pasiva o activamente) a las fuerzas autoritarias⁶⁵. La conclusión más relevante sobre este tema es que no hay apoyo ciudadano para un régimen autoritario en Centroamérica, aunque sí se observa cierto respaldo a la posibilidad de otorgar poderes especiales a los presidentes.

Las amenazas prepolíticas se originan en la manera en que las personas se vinculan entre sí en ámbitos de la vida económica y social del país. Estas amenazas no surgen de disputas relacionadas con la toma o el ejercicio del poder político, pero crean condiciones adversas para la estabilidad democrática. Cabe señalar que las amenazas prepolíticas son múltiples y en algunos casos poco estudiadas⁶⁶. Esta sección se centra en una de ellas: la presencia y diversidad de actores ilegales con capacidad de control operativo del territorio⁶⁷. Esta presencia constituye una amenaza al sistema democrático y

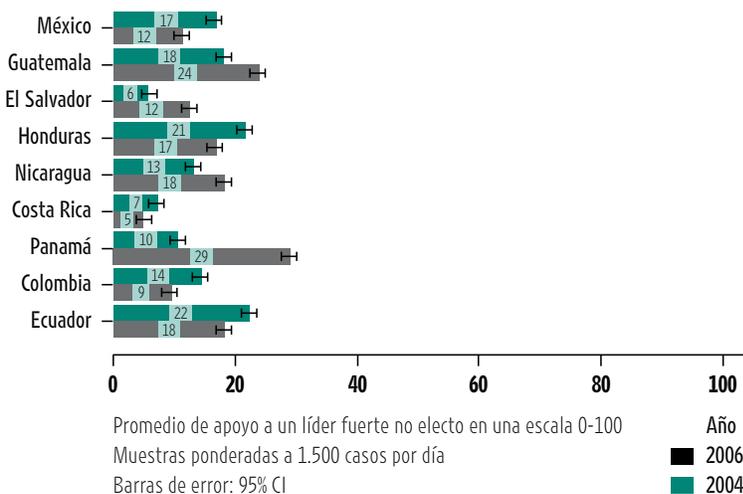
al Estado mismo en la medida en que implica, objetivamente, un rompimiento del monopolio estatal sobre el uso de la violencia legítima en el territorio, que es la base del orden legal público. Se convierte en un riesgo político serio cuando estos actores ilegales logran constituirse en poderosos factores económicos y políticos, enraizados en la economía y la geopolítica regionales y con amplia expresión territorial. La principal conclusión en este ámbito es que, en efecto, Centroamérica enfrenta una amenaza importante por la operación de actores ilegales, sobre todo los vinculados al narcotráfico (para más detalle, consúltese el capítulo 12).

Bajos riesgos derivados de las amenazas políticas a la estabilidad

En Centroamérica, la demanda política a favor de un reemplazo de la democracia por un sistema autoritario es baja y no muy distinta a la observada en otros países⁶⁸ (gráfico 7.6). En una escala de 0-100⁶⁹, los promedios nacionales oscilan entre el 10 y el 20, de

GRÁFICO 7.6

América Latina: apoyo promedio a un líder fuerte que no sea electo. 2004 y 2006

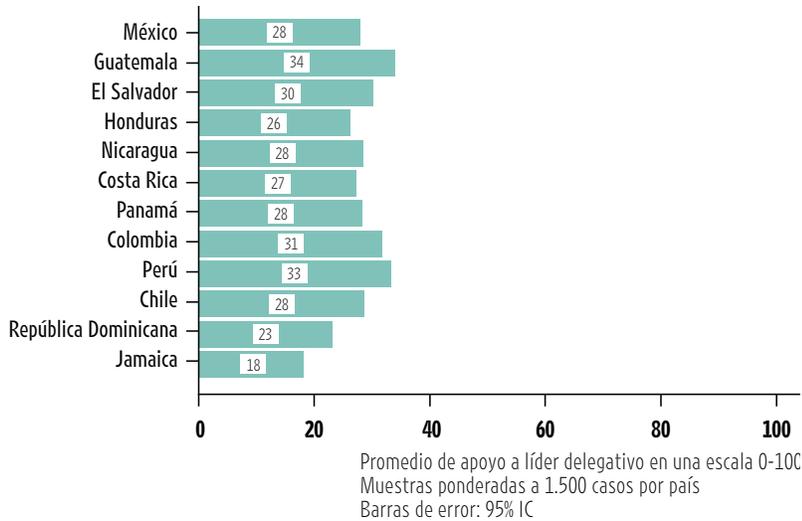


Nota: Para medir el apoyo al autoritarismo se empleó la siguiente pregunta: "Hay gente que dice que necesitamos un líder fuerte que no tenga que ser elegido a través del voto. Otros dicen que aunque las cosas no funcionen, la democracia electoral, o sea el voto popular, es siempre lo mejor. ¿Qué piensa usted?"

Fuente: Vargas, 2007b, con base en las encuestas de Lapop de 2006.

GRÁFICO 7.7

América Latina: apoyo promedio a un líder con poderes especiales que sea electo por la vía democrática. 2004 Y 2006



Nota: Las preguntas empleadas para medir el apoyo a un líder fuerte fueron las siguientes: "Teniendo en cuenta la situación actual del país, quisiera que me diga con cuál de las siguientes frases está más de acuerdo. POP1.1. Para el progreso del país, es necesario que nuestros presidentes limiten la voz y el voto de los partidos de la oposición [o al contrario] 2. Aunque atrase el progreso del país, nuestros presidentes no deben limitar la voz y el voto de los partidos de la oposición. POP2.1. La Asamblea Legislativa impide mucho la labor de nuestros presidentes y debería ser ignorada [o al contrario] 2. Aun cuando estorbe su labor, nuestros presidentes no deberían pasar por encima de la Asamblea Legislativa. POP3. 1. Los jueces con frecuencia estorban la labor de nuestros presidentes y deberían ser ignorados [o al contrario] 2. Aun cuando a veces los jueces estorban la labor de nuestros presidentes, sus decisiones siempre tienen que ser obedecidas. POP4. 1. Nuestros presidentes deben tener el poder necesario para que puedan actuar a favor del interés nacional [o al contrario] 2. Se debe limitar el poder de nuestros presidentes para que nuestras libertades no corran peligro. POP5. 1. Nuestros presidentes deben hacer lo que el pueblo quiere aunque las leyes se lo impidan [o al contrario] 2. Nuestros presidentes deben obedecer las leyes aunque al pueblo no le guste."

Fuente: Vargas, 2007, con base en las encuestas de Lapop de 2006.

CUADRO 7.18

Centroamérica: apoyo a un presidente con poderes especiales y a un líder fuerte no electo. 2006

Apoyo a presidente con poderes especiales	Apoyo a líder fuerte no electo	Apoyo a democracia electoral	Entrevistados	
			Porcentaje	Total
Alto	3,3	15,3	18,6	2.544
Bajo	6,9	43,8	50,7	6.937
Nulo	3,2	27,6	30,8	4.215
Porcentaje de entrevistados	13,4	86,6	100,0	
Total entrevistados	1.835	11.861		13.696

Nota: Un apoyo alto a un presidente con poderes especiales significa que el entrevistado apoyó al líder fuerte en tres o más de las preguntas de la batería POP1-5. Apoyo bajo quiere decir que apoyó al líder fuerte en una o dos de las preguntas, y apoyo nulo significa un rechazo total a un líder fuerte.

Fuente: Vargas, 2007, con base en las encuestas de Lapop de 2006.

acuerdo con observaciones efectuadas en 2004 y 2006. Costa Rica es el país donde el apoyo al reemplazo autoritario es más bajo: el promedio en ambos años osciló entre 5 y 7. El respaldo al autoritarismo es más alto y estable es Guatemala, donde el promedio fluctuó entre 18 y 24. Panamá experimentó un salto notable entre los dos años, pero el cambio es difícil de explicar mientras no se tengan nuevas observaciones. En resumen, en la actualidad la amenaza que significa una mayoría ciudadana a favor del autoritarismo es débil en la región.

Sin embargo, la investigación realizada para este Informe identificó una amenaza asociada a este tema sobre la que debe ponerse especial atención, pues parece ser más seria que la demanda por el reemplazo autoritario de los actuales regímenes políticos. Se detectó un extendido apoyo ciudadano al "vaciamiento" de las instituciones de la democracia representativa, mediante el otorgamiento de poderes especiales al presidente de la República, a fin de que resuelva los problemas del país⁷⁰. Se trata de una demanda por un líder fuerte que sea eficaz y decisivo ante los problemas y que, en razón de ello, no esté entrabado por los controles políticos y legales implicados en una democracia representativa⁷¹. En todos los países centroamericanos, sin excepción, el apoyo a un líder fuerte osciló en promedio entre 25 y 35, en una escala de 0-100⁷². Este nivel de apoyo no es muy distinto al observado en otros países del hemisferio (excepto Jamaica). Cabe anotar que estos resultados son consistentes con los reportados por estudios previos (PNUD, 2004).

Cuando se analiza en detalle esta situación, se observa que más de dos terceras partes de las y los centroamericanas se manifiestan a favor de un presidente con poderes especiales (69,3%) (cuadro 7.18). La demanda de aproximadamente una cuarta parte de ellos (18,6% del 69,3%) puede calificarse como robusta, pues en la mayoría de las circunstancias investigadas pidieron poderes especiales para el Ejecutivo (alto apoyo). El resto tiene una demanda más débil y tentativa, pues no siempre se expresó apoyo a dichos poderes.

Sin embargo, el dato relevante es que, al menos bajo ciertas circunstancias, la mayoría de las y los ciudadanos se decantan por un líder fuerte. Un hallazgo preocupante es que apenas una tercera parte de la ciudadanía (30,8%) se pronunció en contra de los poderes especiales en cualquiera de las circunstancias indagadas.

Para valorar los riesgos implicados en esta amenaza es necesario despejar varias interrogantes. La primera de ellas es si las personas que respaldan a un presidente con poderes especiales también apoyan el reemplazo del sistema. Esto podría ser conceptualizado como una demanda robusta por un rompimiento constitucional. La respuesta es que no: solo una proporción muy pequeña de las y los centroamericanos quiere ambas cosas a la vez (3,3%). Ocho de cada diez personas que demandan un presidente con poderes especiales piensan que se debe preservar la democracia electoral (15,3% del 18,6%). Están dispuestas a “dar un cheque en blanco” a las autoridades, pero sin renunciar a las elecciones democráticas como método para escoger a sus gobernantes.

En segundo lugar, aunque el grupo que rechaza tanto el autoritarismo como el presidente con poderes especiales es minoritario (27,6%) -apoya fuertemente el orden constitucional democrático vigente- tiene un tamaño ocho veces más grande que el de quienes formulan la demanda robusta por un rompimiento constitucional. En principio, se trata de una correlación favorable.

En tercer lugar, sin embargo, la amenaza que representa un extendido respaldo a un presidente con poderes especiales podría transformarse en un serio riesgo político para la estabilidad democrática si ese apoyo adquiere un perfil social y político definido. En otras palabras, si quienes abogan por un presidente fuerte constituyen un grupo social y muestran un comportamiento político similar, entonces su demanda estaría indicando la presencia de una fuerza política con amplia base social e intereses compartidos. La información disponible sugiere, no obstante, que en Centroamérica la demanda a favor de los poderes especiales es

social y políticamente difusa, es decir, no es impulsada por actores sociales y políticos definidos (Vargas, 2007b). Los patrones de participación social y política de quienes defienden esta posición no son muy distintos a los del resto y tampoco poseen características sociales y demográficas muy diferentes al promedio de la población, aunque tienden a tener niveles educativos un poco más bajos⁷³.

Riesgos potenciales provenientes de amenazas prepolíticas

En el ámbito de la convivencia ciudadana, la principal amenaza prepolítica a la estabilidad democrática en Centroamérica proviene de la compleja situación de inseguridad que enfrenta el istmo. Este hecho constituye un riesgo potencial, e inédito, para la estabilidad democrática en algunos países, con implicaciones para la dinámica regional. Por su importancia estratégica, este asunto es analizado en profundidad en el capítulo 12 del presente Informe. Este acápite se limita a describir, *grosso modo*, la naturaleza de este problema, enfocando un aspecto particular del tema general, a saber, la amenaza que representan las organizaciones del crimen organizado que, en la práctica, tienen la capacidad para disputar a los Estados el control operativo sobre regiones del territorio⁷⁴.

A diferencia de otras amenazas del crimen organizado que también tienen efectos adversos sobre el orden público⁷⁵, esta tiene un impacto directo sobre la estabilidad democrática pues socava la autoridad legítima sobre el monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado. Esta amenaza se convierte en un riesgo político cuando los actores ilegales controlan amplias zonas geográficas de un país, tanto en áreas urbanas como rurales, donde imponen su autoridad mediante la violencia y, sin que sea excluyente, la cooptación o eliminación de la autoridad pública⁷⁶.

En Centroamérica operan múltiples actores ilegales relacionados con actividades como: tráfico de ilegal de personas⁷⁷, prostitución, pornografía infantil, tráfico de órganos, narcotráfico, “sica-riato”, secuestro y extorsión, lavado de

dinero, tráfico de armas, de desechos químicos y nucleares, tráfico de autos robados, comercio ilícito de madera y tráfico de especies en peligro de extinción, entre otros. De estos, sin embargo, solo hay dos actores que han desarrollado la capacidad para disputarle a los Estados el control operativo de territorios: el narcotráfico y las pandillas o “maras”.

La relevancia de los actores ligados al narcotráfico se origina en aspectos geopolíticos que se analizan en el capítulo 12⁷⁸. Centroamérica es un puente de paso entre los centros de producción de la droga en el sur y el principal mercado en el norte de América. En el primer semestre de 2005 se identificaron 122 rutas aéreas sospechosas de ser corredores de droga. Aunque estos corredores varían por tratarse de rutas monitoreadas de manera permanente por autoridades nacionales e internacionales, así como por satélites, su importancia no es menor: recorren toda la región, incluido el Caribe, y tienen como destino final o intermedio a México (CRI, 2005). Asimismo, las pistas de aterrizaje son constantemente cambiadas para evitar que sean descubiertas. En cuanto a la actividad marítima ilegal, en el mismo periodo se detectaron 318 rutas que corrían por la costa atlántica y 119 por la pacífica; de ellas, el 60% correspondía al tránsito de lanchas rápidas, el 35% a barcos pesqueros y el 5% a otros tipos de embarcaciones (veleros, yates privados, etc.) (CRI, 2005).

Esta realidad coloca en situación de vulnerabilidad a las fuerzas del Estado en su conjunto. Así ocurre en el caso de los “puntos ciegos”, lugares donde opera el crimen organizado y que no cuentan con una presencia continua o suficiente de las autoridades nacionales. En Nicaragua existe una cadena de estos puntos desde los numerosos cayos e islotes del Caribe hasta la Región Autónoma del Atlántico Norte y la Región Autónoma del Atlántico Sur (IEEPP, 2005). En Honduras las costas de las Islas de la Bahía, las playas de los departamentos de Atlántida, Colón y parte de Cortés son también puntos ciegos de tráfico. “El departamento de Gracias a Dios (zona de

la Mosquitia hondureña) ubicado en el litoral atlántico, que colinda con la República de Nicaragua, es la zona por donde entran los mayores cargamentos de cocaína sobre todo por vía marítima y aérea, desde donde salen embarques de droga hacia el interior del país, Guatemala, Belice, demás países de América del Norte, del Caribe y Europa, además de Francisco Morazán, Olancho, Comayagua y La Paz” (Caldera y Landaverde, 2004).

En Costa Rica, puerto Limón, en el Atlántico, la zona franca de Golfito (en la costa del Pacífico), Quepos y Guanacaste son puntos por los que transita la droga, además de los cargamentos que se trasladan por vía terrestre desde la frontera panameña, que también presenta numerosos puntos ciegos. Entre Guatemala y México existen ocho pasos fronterizos legales y 29 ilegales, junto a numerosos puntos ciegos entre ambas naciones⁷⁹. La apertura del último cruce legal en El Ceibo, en el límite entre los estados de Tabasco y El Petén, está generando un nuevo corredor para el narcotráfico.

Los puntos ciegos son tantos que desbordan las capacidades de control territorial por parte del Estado, no solo en cuanto a presencia policial, sino también en términos de la capacidad de control sobre las rutas marítimas y

aéreas. Esto requiere alta tecnología, inversiones en infraestructura marítima y satelital, vigilancia a lo largo de las fronteras, operaciones de inteligencia, planeación y estrategia, además de coordinaciones interinstitucionales, interregionales e internacionales para combatir al crimen organizado. No obstante, como se comenta en el capítulo 12, la penetración en los aparatos estatales varía en los países de la región.

Como ya se mencionó, la operación de actores ilegales constituye una amenaza para los Estados democráticos en la medida en que controlan extensos territorios, en los que han logrado debilitar o impedir la presencia pública. En el caso del narcotráfico en Centroamérica, sin embargo, no existe información sistemática disponible que permita valorar el riesgo para la estabilidad política que tal situación representa. Se sabe que los actores vinculados a esta actividad tienen poderes económicos y nexos políticos, y que han logrado penetrar las estructuras institucionales de los Estados, por lo que puede suponerse que, en efecto, se han convertido en un riesgo político⁸⁰. En los próximos años esta situación deberá ser cuidadosamente monitoreada.

El tema de las maras es analizado con detenimiento en el capítulo 12. En relación con la amenaza que represen-

tan para la estabilidad política, este acápite únicamente puntualiza que, pese a ser organizaciones delincuenciales violentas, que tienen una presencia estable en centros urbanos de los países del norte centroamericano, no hay evidencias para afirmar que se hayan constituido en un riesgo para la estabilidad democrática.

Indudablemente las maras son un importante factor de inseguridad en la región y, en este sentido, constituyen una fuerte amenaza a la convivencia ciudadana en varias naciones del istmo. Las investigaciones de años recientes han documentado las constantes mutaciones del fenómeno y su reciente evolución hacia una de las más complejas expresiones de delincuencia organizada (Santacruz y Concha, 2001; Cruz y Carranza, 2006; Aguilar y Miranda, 2006; Aguilar, 2007). Las transformaciones y el proceso de expansión transnacional experimentado por estos grupos han agravado el uso de la violencia criminal entre las pandillas (recuadro 7.3).

En la última década, en el triángulo norte del istmo (Guatemala, Honduras y El Salvador), las maras han pasado de ser agrupaciones que generaban molestia social e inseguridad por su participación en robos de poca monta, faltas a la moral y desórdenes públicos, a cometer delitos más graves, como

RECUADRO 7.3

Maras que operan en Centroamérica

Las estadísticas sobre las maras son variables, pero se estima que en Centroamérica pueden llegar a integrar a decenas de miles de miembros, la gran mayoría de ellos guatemaltecos, hondureños y salvadoreños.

Los grupos más conocidos son dos de acción internacional: la Mara Salvatrucha 13 (MS13) y la Calle 18, que han sido las pandillas dominantes entre otras bandas de delincuentes. La MS13 tiene sus raíces a principios de los años setenta en la ciudad estadounidense de Los Ángeles, cuando el flujo de refugiados y personas

desplazadas de América Central comenzó a crecer. En un principio, protegió a los inmigrantes salvadoreños de las pandillas locales de Los Ángeles, pero se estima que actualmente tiene presencia en treinta países del mundo⁸². A partir de los años ochenta la MS13 experimentó un cambio cualitativo, cuando se le sumaron decenas de migrantes que huían de las guerras en Centroamérica hacia Estados Unidos.

En Guatemala, Honduras y El Salvador las maras Salvatrucha y Barrio 18 lograron absorber y neutralizar a muchas de las

pandillas tradicionales a través de una dinámica expansionista y dominadora. En la actualidad se registra una presencia minoritaria de grupos como la Mao-Mao o Máquina en El Salvador, los Breakers (BKS) y los Wifers (WF) en Guatemala y los Cholos y los Vatos Locos en Honduras, los cuales tienen un ámbito de operación limitado y un menor número de miembros (Argueta et al., citados por Cruz y Carranza, 2005; Andino, 2006 y Ranum, 2006).

Fuente: Aguilar y Carranza, 2008.

homicidios, extorsión, distribución de drogas, robos y violaciones⁸¹. En contraste, en el sur de Centroamérica, las pandillas nicaragüenses de hoy se asemejan más a sus homólogas de hace una década. Se trata en general de grupos locales, dispersos y poco estructurados, vinculados en algunos casos a la criminalidad interna. Según la Policía Nacional de Nicaragua, los delitos asociados usualmente a las pandillas son robos menores, faltas al orden público, lesiones y daños (Aguilar y Carranza, 2008; Cordero et al., 2006; Bellanger, 2006).

Sin embargo, y a diferencia del narcotráfico, ninguno de los gobiernos centroamericanos, en particular aquellos que han definido a las maras como la principal amenaza a la seguridad nacional, han podido justificar la aseveración de que constituyen un riesgo para la estabilidad democrática. Las estadísticas oficiales no confirman el alto grado de responsabilidad criminal atribuido a estos grupos (consúltese el capítulo 12). Un indicador del nivel de participación delincuencia de las maras es el número de pandilleros registrados en los sistemas penitencia-

rios de los respectivos países. De acuerdo con estas fuentes, a finales del 2007 en El Salvador los pandilleros recluidos representaban una tercera parte de la población penitenciaria (32%), mientras que en el 2005 en Honduras constituían la quinta parte (21,6%) y en Guatemala solamente el 5,8% (Aguilar y Carranza, 2008). Por último, aunque se conocen instancias de colaboración entre algunas maras y otros actores ilegales⁸³, no existen evidencias sólidas sobre una colusión con el narcotráfico o incluso con el terrorismo, como se ha afirmado.

La coordinación y edición técnica de este capítulo correspondió a Jorge Vargas Cullell y Evelyn Villarreal.

La compilación estuvo a cargo de Cristina Rojas.

Se agradece la lectura crítica realizada por Fabrice Lehoucq y varios miembros del Consejo Consultivo.

Se prepararon los siguientes insumos: "Sistemas de partidos políticos y gestión electoral en Centroamérica", de Alvaro Artiga; "El financiamiento de los derechos de las personas", de Juan Alberto Fuentes; "Estadísticas de administración de la justicia en Centroamérica", de Emilio Solana; "Actitudes pro-autoritarias en la población centroamericana a partir de la encuesta Barómetro de las Américas", de Jorge Vargas Cullell; "Exclusiones sociales y habilitación ciudadana", de Arodys Robles; "Actores ilegales en Centroamérica: el caso del narcotráfico", de Georgina Sánchez y Raúl Benítez; "Actores ilegales en Centroamérica: el caso de las maras en el Triángulo Norte", de Jeannette Aguilar y Marlon Carranza.

Un recuadro fue preparado por Monserrat Solano, de la Fundación Debido Proceso.

Por suministrar información no publicada se agradece a: Manuel Alcántara, del Proyecto de Élités Latinoamericanas (PELA) de la Universidad de Salamanca y a Elías Carranza, director del Ilanud en Costa Rica.

La revisión y corrección de cifras la efectuó Elisa Sánchez.

El taller de consulta se llevó a cabo el 13 de noviembre de 2007 en Guatemala, con la asistencia de: Byron Alvarado (Guatemala), Alvaro Artiga (El Salvador), Víctor Borge (Costa Rica), Alvaro Cáliz (Honduras), Alexander Chacón (Costa Rica), Erick Coyoy (Guatemala), Mario Cuevas (Guatemala), Juan Alberto Fuentes (Guatemala), Angélica Gálvez (Guatemala), Markelda Herrera (Panamá), Jaime López (Nicaragua), Otilia Lux (Guatemala), Wilfredo Méndez (Honduras), Jonathan Menkos (Guatemala), Evelyn Morales (Guatemala), Cristina Rojas (Costa Rica), Ignacio Saiz (Guatemala), Ricardo Sol (Costa Rica), Emilio Solana (Costa Rica), Edelberto Torres (Guatemala), Alejandra Vázquez (Guatemala) y Juliane Walter (Guatemala).

NOTAS

- 1** Para que un riesgo exista es necesaria una situación en la que dos o más resultados son posibles, el resultado concreto es desconocido y al menos una de las posibilidades no es deseada (Covello y Merkhoffer, 1993).
- 2** Se describen ciertos rasgos de los sistemas políticos en la medida en que ello permite fundamentar la existencia de una amenaza o un riesgo. Consúltese el capítulo 2 para una descripción sintética de la evolución reciente de estas democracias.
- 3** El concepto de ciudadanía como agencia moral fue tomado de O'Donnell, 2004.
- 4** Esta noción se acerca a lo que Parry y Moran denominan "*a democratization within democracy*" (Parry y Moran, 1994).
- 5** Un derecho es un mandato legalmente aprobado y reconocido por una autoridad legítimamente constituida y facultada para el caso, que otorga a una persona la capacidad jurídica para tener determinadas conductas y, en todo caso, para establecer reclamos contra el Estado, otro individuo o persona jurídica. Una garantía institucional se refiere a las normas, regulaciones y organizaciones de carácter constitucional, legal y administrativo diseñadas para proteger los derechos y remediar las violaciones a los mismos.
- 6** Un examen en profundidad sobre la evolución de los sistemas electorales en América Latina es el trabajo publicado recientemente por IDEA Internacional y la Universidad Nacional Autónoma de México (Zovatto y Orozco, 2008). Este es el estudio más exhaustivo publicado a la fecha, aunque este Informe no necesariamente coincide con lo allí indicado para los casos bajo examen.
- 7** El control bipartidista sobre la estructura electoral queda establecido en el artículo 16 de la Ley 331. Dos de los tres miembros de los consejos electorales regionales y municipales, así como las juntas receptoras de votos, serán designados alternativamente de entre los partidos políticos que hubiesen obtenido el primero y el segundo lugar en las votaciones. La reinstauración del monopolio de los partidos sobre las candidaturas a puestos de elección popular se consigna en el artículo 62 (derechos de los partidos). Los artículos 10 y 74 confieren al CSE la potestad de cancelar la personería jurídica de los partidos cuando no participen en la elección o no logren obtener el 4% de la votación para presidente o, en el caso de las coaliciones, del 4% multiplicado por el número de partidos que participen en ellas. Una barrera más alta a la participación política es la obligación de presentar una cantidad de firmas de ciudadanos equivalente al 3% del padrón electoral de las últimas elecciones, como requisito para la inscripción de un nuevo partido (artículo 65).
- 8** Sin embargo, es probable que este país termine aliándose con el resto de la región si se ratifica la reforma constitucional que fue aprobada por la Asamblea Legislativa del período 2003-2006.
- 9** Como parte de esa reforma, actualmente se utilizan las fotografías de todos los aspirantes a diputados, y se permite que el votante escoja a los candidatos que desee, de cualquier partido.
- 10** La reforma hondureña incluyó la creación de instrumentos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. En Costa Rica el referéndum fue creado mediante reforma constitucional en mayo de 2002 (Ley 8281) y regulado mediante la Ley 8492, de abril de 2006.
- 11** Todo sistema electoral introduce distorsiones al principio de la igualdad del voto.
- 12** El principio de proporcionalidad no busca "manufacturar" mayorías, sino permitir la presencia de las más diversas fuerzas sociales y políticas en el ámbito del Parlamento o de los gobiernos municipales, en proporción a su apoyo electoral.
- 13** Hay que tomar en cuenta que Guatemala tiene un distrito uninominal y 9 de 22 distritos plurinominales con 3 ó 2 escaños, y que la fórmula electoral utilizada es la D'Hondt, que entre las fórmulas proporcionales es la que mayor desproporción genera. El caso panameño combina distritos uninominales (27) y plurinominales, de los cuales 8 tienen 3 ó 2 escaños. Es muy probable que estas combinaciones sean las causantes de los mayores efectos desproporcionales en estos dos países.
- 14** No hay que olvidar que el tipo de sistema de partidos es una variable por considerar. Una mayor proporcionalidad en formato bipartidista (Honduras) puede no ser equivalente a una mayor proporcionalidad en formato multipartidista (Guatemala y Costa Rica). También debe valorarse si dicho multipartidismo es más polarizado, como en el primer caso, o moderado, como en el segundo.
- 15** Posteriormente se han realizado más investigaciones sobre este tema. Para una revisión reciente de esta literatura, véase Scarrow, 2008.
- 16** De 27 países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, 5 son centroamericanos. Costa Rica rompió este vínculo en el año 2007. La región es el principal destinatario de fondos blandos y cooperación taiwaneses, denominados comúnmente "la diplomacia del dólar".
- 17** Para mayor detalle sobre el tema de las regulaciones existentes consúltese: "Political Finance Database", de IDEA International, actualizada a noviembre del 2004 en <http://www.idea.int/parties/finance/db/>
- 18** Consúltese el capítulo 6 del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) para una descripción más detallada del diseño institucional de las autoridades electorales. En la medida en que los cambios son pocos, esa descripción se mantiene vigente.
- 19** Ese escrutinio, desde las juntas receptoras de votos hasta la máxima autoridad electoral, debe reflejar la voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas.
- 20** No en todos los países se fijan plazos, los cuales incluso pueden variar según el tipo de elección. La mayor celeridad se registra en Guatemala.
- 21** Puede parecer obvio que cuanto más tarde se cierre el registro menores serán las probabilidades de que algún ciudadano apto se quede sin ejercer el sufragio. Pero también serán mayores las probabilidades de que se introduzcan modificaciones al registro, incluyendo aquellas relacionadas con el domicilio y el lugar de votación de los electores.
- 22** Véase la revisión conceptual sobre el tema en Artiga, 2007b.
- 23** Honduras y Nicaragua son casos curiosos pues, a pesar de exhibir sistemas bipartidistas, sus presidentes actuales no cuentan con mayorías legislativas.
- 24** El índice de poderes presidenciales formales es un promedio de los poderes presidenciales no legislativos y legislativos. Incluye criterios como la capacidad legislativa del presidente por medio de decretos o convocatoria del Congreso, la capacidad de censura legislativa sobre el gabinete y la capacidad de disolución del Parlamento por parte del Ejecutivo. El promedio de este índice para América Latina es de 0,39. Los países centroamericanos se sitúan por debajo del promedio, con excepción de Panamá (0,46) y El Salvador (0,42). (PNUD, 2004).
- 25** Se utiliza el término irresponsabilidad en el sentido de que las decisiones que los representantes adoptan no están limitadas por la necesidad de defender una línea partidaria o una reputación, puesto que los partidos tienen corta vida.
- 26** El índice de fluidez se calcula mediante la fórmula: $fp = (ea + ed)$, donde ea es el porcentaje de escaños que obtienen los partidos que aparecen por primera vez en el Parlamento o, por lo menos, que en la anterior elección no obtuvieron escaños pero en la elección presente sí y ed es el porcentaje de escaños de los partidos que desaparecieron o, por lo menos, que en esta elección no obtuvieron escaños.
- 27** Dado que en estos regímenes las elecciones presidenciales tienen resultados absolutos ("todo o nada"), márgenes de victoria muy ajustados generan incertidumbre entre adversarios políticos poco dispuestos a cooperar entre sí. Como ambos tienen alguna base para declararse ganadores, usualmente incrementan sus demandas para presionar a las autoridades electorales o, cuando menos, para debilitar la posición del contrincante.

28 Para un mayor análisis sobre el uso de alianzas o coaliciones para disminuir el riesgo para la estabilidad política consúltese Artiga, 2007b.

29 El sistema de partidos nicaragüense ha sido considerado bipartidista en tanto dicha figura se basa en los promedios. Pero, de acuerdo con los resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 2006, Nicaragua debería ubicarse más bien en la categoría del multipartidismo y, en ese contexto, el FSLN estaría en desventaja frente a una eventual alianza legislativa entre la ALN y el PLC. Ambos partidos constituyen el bloque antisandinista y es esa posible confluencia la que mantiene a Nicaragua en el ámbito de los sistemas bipartidistas y polarizados. La no cristalización del bloque antisandinista en un solo partido le da el carácter de sistema con oferta partidista fluida. En la medida en que el FSLN mantenga su contingente legislativo cohesionado, la fluidez puede terminar favoreciendo a su gobierno, porque podría “arrancarle votos” al bloque antisandinista para llevar adelante su agenda política.

30 Burns et al., (2001) señalan que la participación es crucial para la democracia por varias razones: contribuye a la creación de comunidad, el desarrollo de virtudes democráticas y habilidades cívicas del individuo y a la protección igualitaria de intereses (aquellos que no participan pueden quedar en desventaja respecto de los otros ciudadanos, en la medida en que la acción gubernamental podría no tomarlos en cuenta). El principio democrático de “una persona-un voto” es la manifestación más obvia del vínculo entre participación (voluntaria) e igualdad en la protección de intereses. Véase también Schlozman et al., 1999.

31 La escuela de la alta participación postula que la democracia necesita una amplia participación, pues de ella dependen la legitimidad de los gobiernos, la estabilidad del sistema y la equidad en la distribución de sus políticas. Por otra parte, la escuela elitista de la democracia cuestiona los altos grados de participación por considerar que podrían tener un efecto desestabilizador del sistema y convertirse en una amenaza para el orden democrático. El debate se centra en lo que debe ser la democracia y en el número de individuos e intereses que ella es capaz de asimilar sin perder cohesión y un “sentido inteligente de dirección” (Crotty, 1991). Asimismo, cabe señalar que para esta última escuela la participación es un medio para el logro de un mayor bienestar de la colectividad, y no un fin en sí mismo. Así, lo ideal sería que este objetivo pudiera concretarse mediante gobiernos representativos y no participativos (Almond y Verba, 1963). A esto la escuela participativa responde que, si bien no se puede garantizar que las decisiones colectivas tomadas mediante una alta participación sean las ideales, tampoco se puede asegurar que las decisiones de una élite “iluminada” se adoptan en función de los intereses de la mayoría (Kavanagh, 1983).

32 Para obtener información comparada sobre participación electoral consúltese IDEA, 2008.

33 Debe tomarse en cuenta que, durante la segunda mitad del siglo XX, este país mostró uno de los niveles más altos de participación electoral en el hemisferio, en un contexto en el que la abstención no es sancionada.

34 Existen investigaciones que comparan, en un momento determinado, los niveles de participación electoral en algunos países de la región (Seligson, 1991 y 2004). Las rondas sistemáticas de estudios promovidos por el Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop, por su sigla en inglés) en todos los países (tres rondas: 2004, 2006 y 2008) constituyen, a futuro, la principal fuente de información.

35 Esta sección se basa en Robles, 2008.

36 La pobreza absoluta está asociada a la malnutrición severa, que afecta la capacidad de raciocinio; a la mortalidad prematura, que es la manera más radical de impedir que una persona ejerza sus derechos, y a la imposibilidad material de utilizar el tiempo para otros usos que no sean asegurar la supervivencia.

37 Por ejemplo, la existencia de poderosas fuerzas políticas orientadas a reemplazar a las autoridades vigentes, una profunda crisis económica que deteriore súbita y generalizadamente las condiciones de vida de la población, o un profundo descontento ciudadano con el sistema.

38 Sen define las capacidades de las personas o de los hogares como un vector de logros de lo que llama *functionings*. Estos últimos pueden referirse a la nutrición adecuada, salud, actividades en la comunidad y otras que se relacionen con el bienestar de las personas, pero sobre todo con la libertad de los individuos para escoger el conjunto que les permite lograr el mayor bienestar (Sen, 1992).

39 En otras palabras, si una persona ya se encontraba excluida en alguna de las otras dimensiones, la exclusión en la dimensión social aumenta su grado de exclusión. Sin embargo, la persona no se considera excluida si esta es la única dimensión en que se encuentra afectada por una exclusión.

40 Por tratarse de un análisis distinto al efectuado en el acápite anterior, en este caso se incluyó la exclusión política dentro de la variable dependiente.

41 Esta especificación se adoptó después de estimar para cada uno de los países un modelo logístico ordenado, que es lo apropiado para captar la mayor cantidad de información de la variable dependiente cuando esta es ordinal. No obstante, se desechó, ya que en ninguno de los casos se cumplía con el supuesto de proporcionalidad. Es decir, no se puede suponer que el vector de valores β es constante en las comparaciones entre las distintas categorías. El modelo logístico ordenado generalizado no tiene el supuesto de proporcionalidad, ya que permite que β varíe al comparar cada una de las categorías. En símbolos, en vez de estimar

$$\frac{1^j \Pr(y \leq m | x)}{\Pr(y < m | x)} = \tau_m \cdot x \beta$$

$$\text{se estima } \frac{1^j \Pr(y \leq m | x)}{\Pr(y < m | x)} = \tau_m \cdot x \beta_m$$

para $j=1$ a $J-1$, donde $J-1$ se refiere al total de comparaciones posibles, o sea, en este caso, a las categorías ordenadas del grado de exclusión con la categoría 0 exclusiones como categoría de referencia.

42 Analícese el derecho a la propiedad privada: supone la plena capacidad jurídica para acumular como propios y disponer libremente de terrenos, fábricas o cualquier otro bien; ello a su vez supone la existencia de instituciones públicas con competencias legales, técnicas y logísticas para dar seguridad jurídica, permitir la libre compra y venta de activos en los mercados y remediar conflictos. Sin este entramado de instituciones y burocracias competentes, ese derecho -uno que concierne a una libertad económica, que afecta el ámbito de las decisiones privadas donde no desea que el Estado intervenga y que permite a la empresa privada operar- no es efectivo. Y, evidentemente, las instituciones son imposibles si no hay un presupuesto público, un cargo al erario (Vargas, 2007b).

43 En Panamá la importancia de los impuestos indirectos en la estructura tributaria es baja, en comparación con el resto del istmo.

44 Esto es equivalente, en promedio, al 6,2% del PIB de cada país.

45 La recaudación es relativamente baja como consecuencia de los procesos de desgravación arancelaria y apertura económica impulsados desde los años noventa, aunque la dispersión de las tasas arancelarias sigue siendo relativamente alta y existe una gran cantidad de bienes exentos del pago de los aranceles, debido a los regímenes de zona franca de extensivo uso en los países de la región.

46 Recientemente se ha indicado que en Centroamérica se da una variante del Estado mínimo que se podría denominar “Estado rehén”, debido a la gran influencia que sobre él ejercen algunos grupos, tales como gremios laborales y empresariales, o el mismo sistema de partidos, nutrido de bases “clientelistas” y capturado por intereses patrimoniales (Schneider, 2006).

47 En cuanto a la incidencia relativa del gasto, aunque el efecto de este sobre el ingreso de los hogares en general pueda ser limitado, su impacto resulta muy significativo en los hogares más pobres. Así, aun cuando exista una proporción importante del gasto público social que se destine a las clases medias o altas, debe tomarse en cuenta que, como resultado de los ingresos tan bajos de la población en situación de pobreza, en América Latina, el gasto social en su conjunto contribuye al ingreso de los hogares más pobres cinco veces más que con respecto al ingreso de todos los hogares y diez veces más con respecto al ingreso promedio del quintil más rico (Fuentes, 2007).

48 En ninguna nación de Centroamérica está totalmente claro si la orientación, en términos generales, es progresiva o regresiva, pues son muy pocos los elementos para emitir un juicio con suficiente rigor técnico. Tampoco se pueden hacer comparaciones entre los países, pues cada uno cuenta con información muy disímil con respecto a los demás.

49 Se debe aclarar que en El Salvador solamente se ha analizado la progresividad del gasto en educación y salud, sectores en los que el aumento de la cobertura ha permitido que grupos de menos recursos accedan a estos servicios.

50 Desde el punto de vista de la incidencia absoluta, los datos obtenidos revelan que en Centroamérica existen diferentes grados de progresividad del gasto en educación. Lamentablemente, no todos los países tienen disponibles datos actuales sobre la distribución del gasto público por quintiles de ingreso, pues no en todos los casos las encuestas de ingresos y gastos tienen un carácter anual. Además, en algunas naciones los quintiles se refieren a niveles de ingreso, en otros a niveles de consumo. Estos hechos dificultan un análisis preciso y comparativo de la situación actual en la región.

51 Esto se explica por la baja matrícula de los jóvenes pobres en los niveles superiores al primario, como resultado de una baja cobertura pública de estos niveles, y por la alta probabilidad de desertión, asociada en muchos casos a una temprana inserción en el mercado laboral.

52 Para obtener una perspectiva complementaria sobre este tema, véase el análisis sobre el primer dilema estratégico regional, democracia y seguridad de las personas, en el capítulo 12.

53 Si bien los recursos financieros no son suficientes para garantizar la independencia judicial, sí son un elemento

esencial para que el sistema cumpla su función y haga frente a los embates de otros poderes del Estado y de diversos actores sociales.

54 Se trata de un indicador muy agregado y poco fino, pues no contempla la eficiencia y la eficacia del gasto. Por ejemplo, un alto nivel de gasto judicial no necesariamente implica un sistema de administración de justicia capaz de garantizar una justicia pronta, cumplida e igual para todos. Aun así, el análisis del gasto es un punto de partida para examinar el acceso ciudadano a la justicia.

55 Una vez que se logre armonizar los parámetros de recolección estadística de los poderes judiciales centroamericanos, será importante determinar si los montos asignados efectivamente se ejecutan y en qué proporción, ya que suele haber diferencia entre el presupuesto autorizado y el efectivamente ejecutado.

56 En Alemania y los Países Bajos, por ejemplo, se registran gastos per cápita anuales de más de 60 dólares (OECD, 2007).

57 Un indicador del acceso efectivo de las personas a la justicia, relacionado con la eficiencia de los servicios, es la mora judicial. Sin embargo, en Centroamérica no existen estadísticas comparables (en algunos países del todo no existen estadísticas) sobre este tema.

58 Cabe destacar que la Defensa Pública de Costa Rica tiene la posibilidad legal de cobrar por los servicios que preste a aquellas personas que tengan ingresos para pagar su defensa (artículos 153 y 154 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

59 En Costa Rica existen la intranet judicial, la red corporativa de telecomunicaciones, el sistema de depósitos judiciales automatizados y el sistema de automatización del Complejo de Ciencias Forenses.

60 Los siguientes párrafos se basan, en parte, en el resumen elaborado para este Informe por Monserrat Solano, de la Fundación para el Debido Proceso Legal, con base en el estudio sobre corrupción judicial en Centroamérica y Panamá efectuado por esa institución en el 2007.

61 Exceptuando a los costarricenses, los centroamericanos perciben una corrupción extendida en sus poderes judiciales. Si bien los individuos censuran los actos corruptos que califican como de mediana gravedad o graves, declaran convivir con prácticas de corrupción que consideran “leves”, a las que juzgan como mecanismos de compensación de las desigualdades. Se crea así un umbral de tolerancia, y el establecimiento, de hecho, de una “escala” de actos corruptos cuya valoración se da según la motivación, el rango de la persona, el impacto social de la conducta y la cantidad de dinero involucrada (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007). El *Barómetro de las Américas*, de la Universidad de Vanderbilt, ha obtenido resultados coincidentes con esta apreciación (véase capítulo 12).

62 Un estudio relevante y actual sobre la independencia judicial en Centroamérica fue el realizado por Ramos et al. (2004), para la Agencia Española de Cooperación.

63 La falta de garantías de independencia y lo extenso de los procesos aumenta la vulnerabilidad de los operadores de justicia a presiones de grupos privados. En especial, un riesgo para el sistema de justicia que merece ser destacado son las presiones y amenazas a operadores provenientes de grupos de narcotraficantes y otras modalidades de crimen organizado.

64 Por ello la Fundación para el Debido Proceso Legal recomienda la sustitución del modelo “burocrático” y “corporativo” de gobierno judicial, por un nuevo modelo “democrático”, que reduzca la concentración de funciones y la influencia extrajudicial de la Corte Suprema. Este giro en la gestión judicial debe complementarse con una combinación adecuada de medidas represivas con aquellas de naturaleza preventiva y educativa (Fundación para el Debido Proceso Legal, 2007).

65 Otras amenazas políticas son el uso de la violencia como estrategia para obtener o mantenerse en el poder, incluyendo el asesinato político, las desapariciones y secuestros, o la violación sistemática de los derechos humanos por parte de los aparatos del Estado. Este tema fue tratado en el capítulo 2, en el que se concluyó que en Centroamérica no existen políticas sistemáticas de violación de los derechos humanos por parte de los Estados. Sin embargo, en varios de ellos la violación de las libertades civiles, producto de la violencia social y la debilidad de las instituciones del Estado de derecho, lleva a calificarlos como “semidemocracias” o países parcialmente libres en los principales índices internacionales.

66 Por ejemplo, en pequeñas economías como las centroamericanas, la convergencia de una generalizada presencia de estructuras monopólicas que controlan varios mercados imperfectos, puede otorgar poderes extraordinarios de veto sobre la política pública a pocos actores, es decir, la constitución de dominios reservados de amplio espectro. Por otra parte, condiciones estructurales de la economía pueden ser más o menos favorables para el surgimiento -y mantenimiento- de las democracias. Boix ha sugerido que economías basadas en la explotación de activos fijos, como la tierra o los recursos naturales, presentan en principio condiciones más desfavorables que aquellas basadas en la explotación de activos móviles (Boix, 2003).

67 Aquí el análisis de la amenaza (prepolítica) de los actores ilegales es escueto, dado que este tema se trabaja con profundidad en el capítulo 12 del Informe.

68 Para mayor detalle consúltese Vargas, 2007a.

69 100 indica que todas las y los ciudadanos apoyarían el reemplazo de la democracia electoral; 0 indica una situación en la que nadie apoyaría tal acción.

70 Estos poderes especiales implican potestades del Ejecutivo para limitar la voz de la oposición, desatender las decisiones del Congreso o del Poder Judicial, e incluso apartarse de algunas normas constitucionales y legales.

71 En la literatura académica el concepto más empleado para describir este tipo de demanda política es el de democracia delegativa (O'Donnell, 1993). Los casos más representativos serían el de Alberto Fujimori en Perú y el de Hugo Chávez en Venezuela.

72 100 indica que todas las y los ciudadanos apoyarían a un líder fuerte en todas las circunstancias; 0 indica una situación en la que nadie apoyaría a un líder fuerte en ninguna circunstancia.

73 Es importante indicar que no se lograron identificar factores que expliquen la demanda a favor de poderes especiales, con la fuente de información disponible (Lapop). Los análisis estadísticos revelaron algunos predictores, pero sus efectos fueron débiles. En parte este resultado puede ser la consecuencia de mejores medidas sobre las actitudes pro-autoritarias. Sin embargo, lo cierto es que los teorías usuales (desarrollo humano, capital social, socialización ciudadana y apoyo difuso-específico) tienen un muy bajo poder explicativo de este fenómeno. Por ello, resulta necesario

dedicar mayores esfuerzos a la búsqueda de nuevas interpretaciones sobre el tema.

74 De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, el crimen organizado es cualquier grupo constituido con el propósito de delinquir (ONUDD, 2007). Esta amplia definición incluye fenómenos muy distintos, desde pandillas organizadas para la delincuencia común, hasta sofisticadas organizaciones internacionales dedicadas al tráfico de armas y drogas.

75 Los actores ilegales lesionan los derechos ciudadanos en tanto aumentan la exposición de las personas a la violencia delictiva; su operación puede servir de justificación a las autoridades públicas para restringir el régimen de libertades civiles (capítulo 11) y, en muchos casos, tienen efectos adversos sobre la institucionalidad pues cooptan las instituciones públicas para su beneficio, en detrimento del bienestar general.

76 Los actores ilegales intervienen en los sistemas financieros, sociales y políticos, y socavan la acción estatal a través del uso de la corrupción como eje fundamental por el que transitan todas las modalidades de criminalidad organizada. Operan a través de redes flexibles, de rápida expansión, con gran capacidad de adaptación y readaptación. En ocasiones estas redes pueden evitar los mecanismos estatales de control. Los procesos de globalización les han servido de plataforma para formar, a través de redes y alianzas estratégicas, verdaderas multinacionales del crimen. Si el Estado en Centroamérica está amenazado por la disputa sobre el control del territorio, los riesgos específicos para la estabilidad democrática se originan en las capacidades de los actores ilegales para corromper a funcionarios, agentes de aduanas, policía, militares, empresas privadas y agentes públicos, e incluso autoridades superiores de gobierno.

77 El tráfico ilegal de personas involucra a su vez dos figuras distintas: el “coyotaje” para la migración intra o extrarregional (véase el capítulo 6 de este Informe) y la trata de blancas.

78 La ONUDD (2007) concluye que la delincuencia organizada en el istmo se distingue de la de otras partes del mundo en al menos dos aspectos: su exposición al flujo de drogas, dada su posición geográfica entre los países productores y consumidores, y los niveles de violencia de sus sociedades.

79 Varios de estos pasos están documentados en Yurrita, 2007.

80 El problema aquí no es la existencia del riesgo, sino la imposibilidad de determinarlo con mayor precisión.

81 Se han ido erosionando reglas vigentes en las pandillas, como la prohibición de robar o atacar contra alguien de su propio barrio o comunidad, lo que ha incrementado los ataques hacia la población civil. Asimismo, dentro de estos grupos se ordenan ejecuciones contra algunos de sus propios miembros, situación que evidencia drásticas transformaciones en el valor de la solidaridad que predominó por muchos años en estas agrupaciones (Aguilar y Carranza, 2008).

82 Testimonio de Lainie Reisman en la audiencia sobre “Violencia en América Central”, ante el Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Diputados de los Estados Unidos, 26 de junio de 2007.

83 Por ejemplo, la práctica del “sicariato” o la distribución de drogas al menudeo como formas de generar ingresos.

