

## C A P Í T U L O

## 6

## Panorama político

## INDICE

<b>Hallazgos relevantes</b>	<b>249</b>
<b>Valoración general</b>	<b>251</b>
<b>Valoraciones anteriores</b>	<b>252</b>
<b>Introducción</b>	<b>255</b>
Las democracias centroamericanas a la luz de los indicadores internacionales	255
<b>Acceso al poder</b>	<b>253</b>
Mayor competencia electoral y fragmentación de los partidos políticos	258
Asimetrías en la participación electoral	259
Débil representación legislativa del gobierno	261
Debilidades en la gestión electoral	263
Partidos jóvenes y poco institucionalizados	264
<b>Ejercicio del poder</b>	<b>267</b>
Creciente involucramiento de los ejércitos	268
Militarización al amparo de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia	268
Aumentan alertas por violaciones y amenazas en materia de derechos humanos	270
Movilizaciones ciudadanas fortalecen la lucha contra la corrupción	272
Nuevos instrumentos y más presupuesto para el control de la corrupción	273
Se amplían capacidades de órganos de control	273
Fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de administración de justicia	278
Disminuye la cantidad de casos, excepto en materia penal	280
Producción legislativa: una primera aproximación	282
<b>Convivencia ciudadana</b>	<b>283</b>
Violencia homicida perturba la convivencia	283
Otras formas de violencia	286
Participación ciudadana	286
Debilidades en los mecanismos institucionales limitan la participación ciudadana	286
Factores explicativos de la baja participación ciudadana	288

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> Entre 2010 y 2015 se realizaron doce elecciones presidenciales (incluidas cuatro segundas rondas) en Centroamérica. La participación en estos procesos oscila entre 50% y 76%, y en los dos últimos tendió a aumentar en todos los países, excepto en El Salvador y Costa Rica.

>> Los comicios presidenciales son cada vez más disputados. Con excepción de Nicaragua, en la última elección los partidos que obtuvieron la victoria en primera ronda lo hicieron con una ventaja inferior a diez puntos porcentuales. Los márgenes más estrechos fueron los de Costa Rica y El Salvador en el 2014.

>> La presidenta y los presidentes electos en el período 2010-2014, salvo en el caso de Nicaragua, no contaron con mayorías legislativas de sus partidos. Esto los obligó a negociar, desde el Poder Ejecutivo, apoyos adicionales en el Congreso. Costa Rica y Guatemala son los países con mayor fragmentación partidista.

>> Pese a ciertas mejoras, persisten deficiencias en la calidad de los registros electorales. De acuerdo con las misiones de observación electoral que han visitado la región, Guatemala y El Salvador deben actualizar y depurar sus padrones, y en Honduras y Nicaragua los registros no son confiables.

>> La debilidad organizativa de los partidos políticos es evidente en la falta de mecanismos efectivos para garantizar la cohesión de las fracciones en la Asamblea Legislativa y evitar el creciente transfuguismo.

>> Aunque varias naciones han establecido la paridad de género en las candidaturas, los resultados muestran que la participación femenina en los cargos de elección popular es baja. Nicaragua registra las mayores proporciones de mujeres en la Asamblea Legislativa (41,3%), las alcaldías (40,1%) y los ministerios (57,1%). Costa Rica lidera en la elección de mujeres en los concejos municipales (38,6%).

>> La lucha contra las drogas y la delincuencia organizada han generado una creciente participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad ciudadana en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua.

>> En el período 2004-2014 la asistencia militar y policial de Estados Unidos hacia Centroamérica ascendió a 768 millones de dólares, y las compras de armas y equipos de la región a ese país alcanzaron 2.015 millones de dólares. El 75,3% de ese gasto fue realizado por Honduras.

## HALLAZGOS RELEVANTES

>> Los ejércitos han tenido un crecimiento importante en los países donde estos existen. Guatemala y El Salvador aumentaron su contingente militar en más de 50% en seis años (2008-2014), hasta alcanzar 22.326 y 24.799 efectivos en 2014, respectivamente. En el mismo año, a nivel regional 73.033 personas estaban dedicadas a la carrera militar.

>> El gasto militar por persona aumentó en el período 2004-2014. En Honduras, pasó de 9,0 a 30,7 dólares, y en El Salvador se elevó de 26,8 a 41,0 dólares. En Nicaragua y Guatemala el monto destinado en 2014 fue menor: 13,4 y 16,6 dólares, respectivamente.

>> De los 69 comunicados públicos sobre Centroamérica emitidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el período 2009-2014, el 68% estuvo relacionado con limitaciones a la libertad de expresión, seguidos por el acceso a garantías judiciales y la impunidad (14%) y hechos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (6%).

>> En 2015 en varios países se incrementaron las denuncias de corrupción y las protestas ciudadanas (especialmente en Guatemala, Honduras y Panamá). La lucha contra la corrupción ha sido estimulada por la creación de canales institucionales, el periodismo investigativo y el trabajo de organizaciones civiles.

>> En el período 2009-2015 aumentó el presupuesto de todos los órganos contralores de la región, aunque con amplias diferencias entre países. Mientras Panamá dedicó 21 dólares por persona al año, el gasto de Guatemala, Honduras y Nicaragua osciló entre 1 y 3 dólares. El Salvador y Costa Rica presupuestaron montos intermedios.

>> Entre 2010 y 2013, y con las excepciones de El Salvador y Honduras, disminuyó el total de casos ingresados en primera instancia a los sistemas de administración de justicia en las materias penal, laboral, civil y de familia. En Costa Rica la cifra fue cuatro veces mayor que la de los demás países, que son mucho más grandes y poblados.

>> Entre 2010 y 2014 la violencia homicida se redujo en todo el Istmo. Guatemala, Nicaragua y Panamá lograron reducciones continuas en todos los años de ese período, mientras que en El Salvador, tras disminuir durante dos años consecutivos, en 2014 la tasa de homicidios aumentó a 61 por cada 100.000 habitantes, un nivel solo superado por Honduras, el país más violento de la región, con una tasa de 66.

>> A nivel regional, un 39% de las personas que han sido víctimas de un delito dijeron en 2012 que la delincuencia, la inseguridad, la violencia, las pandillas o el narcotráfico son los problemas más graves que enfrentan los países. Motivado por el temor, un 35% de la población urbana ha limitado los lugares donde realiza compras o actividades recreativas, y un 15% asegura que, por la misma razón, ha sentido la necesidad de cambiarse de barrio o colonia.

>> La manifestación o protesta pública es un mecanismo no institucional de participación ciudadana que ha crecido en la región. Entre 2008 y 2013 se registró un total de 14.122 acciones colectivas. La mayoría de ellas se dio en Nicaragua (3.410), seguida por Costa Rica (2.776). Los sectores que más se manifiestan son los trabajadores (29%) y los grupos de vecinos (15%).

## VALORACIÓN GENERAL

Durante el período 2011-2015 el desarrollo político de Centroamérica perdió impulso y en algunos casos muestra preocupantes señales de retroceso. Veinticinco años después de la última transición, la democracia no ha logrado consolidarse y persisten las debilidades crónicas de los Estados para brindar servicios básicos a la población. En este escenario reaparecen "viejos fantasmas" que amenazan la libertad, la paz y los derechos humanos, en una región que no hace mucho sufrió graves violaciones en esos ámbitos. Hoy el gran desafío es asegurar que no se repitan los errores del pasado, en sociedades profundamente marcadas por la violencia social y la inestabilidad política.

Los abusos en el ejercicio del poder y la erosión de la convivencia ciudadana amenazan la frágil estabilidad política de la región. Aunque el Istmo alberga la democracia más antigua de América Latina, varias naciones han optado por fortalecer las capacidades y el protagonismo de los ejércitos en las acciones para enfrentar los altos niveles de violencia y la operación del narcotráfico y el crimen organizado en sus territorios. Si bien en los últimos años hubo avances en materia de administración de justicia, transparencia y rendición de cuentas, estos fueron insuficientes para resolver problemas estructurales asociados a la debilidad de los Estados, la corrupción en el manejo de los recursos públicos y las dificultades para tutelar efectivamente los derechos humanos. Los principales indicadores políticos internacionales reportan deterioro o estancamiento en la mayoría de los países.

El acceso democrático al poder es el área en que Centroamérica continúa mostrando sus mayores logros. En todos los países las elecciones constituyen el mecanismo legítimo para designar a las autoridades, existen sistemas electorales cada vez más modernos y se han realizado esfuerzos para actualizar la normativa en la materia. En un contexto de mayor competencia, durante el período 2010-2014 hubo mejoras en la gestión electoral, incluso en Costa Rica y Panamá, donde ésta ya mostraba estándares de alta calidad. No obstante,

en El Salvador, Honduras y Nicaragua persisten debilidades o la falta de independencia de las instituciones encargadas, en Guatemala siguen registrándose hechos violentos durante las campañas y en Nicaragua incluso se reportó la quema de juntas receptoras de votos (MOE-UE, 2011).

Los partidos políticos, actores centrales en las democracias, en la mayoría de los países son estructuras débiles, a las que se les dificulta mantenerse activas más allá de los períodos electorales, lo que propicia el transfuguismo legislativo y limita su quehacer casi exclusivamente al trabajo de sus bancadas parlamentarias. En pocos casos los partidos logran tener protagonismo en la agenda pública en época no electoral. Además, el marco normativo es laxo, sobre todo en lo que concierne al financiamiento privado de las campañas.

La revitalización de las fuerzas armadas y su creciente participación en actividades civiles, aunadas a la crónica debilidad de los sistemas de administración de justicia y la detección de nuevos y graves casos de corrupción en varios países, plantean riesgos para el ejercicio democrático del poder. La lucha contra la delincuencia y el narcotráfico han abierto la puerta para la militarización, en aras de la seguridad ciudadana. El aumento en el tamaño y el equipamiento de los ejércitos puede afectar la vigencia y tutela efectiva de los derechos humanos, si paralelamente no se fortalecen las instituciones del Estado de derecho. Los recursos humanos y financieros asignados a los sistemas judiciales, la transparencia y la rendición de cuentas siguen siendo insuficientes, pese a su mejora en años recientes.

La mayoría de las naciones centroamericanas ha logrado robustecer el marco jurídico e institucional para el combate de la corrupción, pero nuevas denuncias de gran escala evidencian la falta de capacidades para garantizar un uso adecuado de los recursos públicos y frenar los abusos en el ejercicio del poder. El periodismo investigativo y la protesta ciudadana han complementado los esfuerzos institucionales en este ámbito. El aumento en los presupuestos no ha corregido las persistentes debilidades de los

sistemas judiciales, por lo que la promesa de una justicia pronta y cumplida aún es una aspiración, en muchos casos lejana a la realidad. Prueba de ello es la intervención de entidades externas como la Cicig en Guatemala y la Cijih en Honduras, ambos al amparo de Naciones Unidas, para desarrollar funciones que en principio deberían cumplir los respectivos ministerios públicos o fiscalías.

La caída en el índice de apoyo a la democracia en años recientes sugiere que los sistemas políticos de Centroamérica no están logrando dar respuestas satisfactorias a las demandas de representación, participación, transparencia, justicia y, en general, a las expectativas de bienestar y desarrollo de la población (Lapop, 2014). La persistente protesta social refleja esa insatisfacción.

Los Estados centroamericanos siguen mostrando una crónica incapacidad no solo para brindar servicios básicos a la población, sino para tener presencia y pleno control en sus territorios. Ello limita los márgenes de maniobra para enfrentar la operación del narcotráfico y el crimen organizado, que se manifiesta de manera diferenciada a lo interno de los países. Aunque en los últimos años se redujo la violencia homicida en la mayoría de ellos, las tasas aún son elevadas. La inseguridad ciudadana y la violencia social continúan amenazando seriamente la convivencia en la región.

En este contexto, el fortalecimiento de los partidos políticos como interlocutores entre la población y el Estado resulta fundamental para lograr acuerdos duraderos que, como señaló el *Cuarto Informe Estado de la Región* (2011), permitan reducir los altos niveles de exclusión social y reconciliar a la ciudadanía con la democracia y sus instituciones. No emprender estas tareas contribuirá a erosionar las conquistas democráticas y políticas que tanto esfuerzo y vidas han consumido en la región. Es claro que en la mayoría de los países, en ausencia de acciones para fortalecer las capacidades infraestructurales del Estado, la democratización no ha sido suficiente para generar un desarrollo humano vigoroso y sostenible.

## VALORACIONES ANTERIORES

### Valoración 1999

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.

Aunque estos logros son incuestionables, persisten en la región innumerables problemas que motivan un debate sobre el tipo de regímenes políticos surgidos luego de la pacificación. ¿Son democracias disminuidas o democracias "a secas"? Las y los centroamericanos enfrentan un gran desafío, el de enraizar la democracia para que, a diferencia de los intentos de la década de los cuarenta, la apertura resulte en algo más que una "primavera democrática". Ciertamente, el horror de los conflictos militares es un acicate contra el autoritarismo, pero no una vacuna.

### Valoración 2003

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. En la mayoría de los regímenes políticos (sistema electoral y de libertades políticas) no hay 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.

El ejercicio democrático del poder político es el área más problemática. La rendición de cuentas y los sistemas de administración de justicia operan con una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos. La poca información comparable sugiere 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 es una asignatura en gran medida pendiente. A esta compleja situación se agrega la evidencia de algún grado de tolerancia ciudadana hacia actos de corrupción.

El Informe reconoce las dificultades que enfrentan las nuevas democracias. En pocos años han tenido que desmontar el legado de los autoritarismos, instaurar Estados de derecho y lograr 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.

### Valoración 2008

La democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro de las últimas décadas en Centroamérica. Con excepción de Nicaragua, en los países del Istmo no se observan defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas en favor de partidos políticos y gobiernos. 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.

Sin embargo, la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa en la mayor parte del Istmo. Nicaragua continúa siendo una preocupación: las reformas electorales del 2000 introdujeron barreras competitivas a fuerzas políticas emergentes que persisten hasta hoy. Desde el punto de vista funcional, se detectó falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político y una escasa independencia de las autoridades electorales. Finalmente, existe 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.

Las debilidades de los Estados democráticos de derecho siguen constituyendo una significativa amenaza para la estabilidad democrática.

### Valoración 2011

En el último trienio ocurrieron involuciones de la democracia en tres países del Istmo. En Honduras, una crisis política dentro del partido gobernante tuvo serias consecuencias institucionales, que trascendieron el plano nacional y llegaron a los ámbitos regional e internacional, debido al derrocamiento del presidente Zelaya en junio de 2009, crisis que solo hasta muy recientemente parece solucionarse a raíz de un acuerdo político auspiciado por los presidentes de Colombia y Venezuela (Cartagena, junio de 2011). En Nicaragua se registraron serias irregularidades en las elecciones municipales de 2008 y una subordinación de los poderes del Estado al partido gobernante que ha afectado el sistema de pesos y contrapesos indispensable en una democracia. Por su parte, Guatemala siguió experimentando significativos problemas de penetración de actores ilegales en su institucionalidad y eventos que amenazaron con desestabilizar su sistema político.

Estas involuciones (aunque no los episodios particulares) son entendibles a la luz de las tendencias de la democratización ya señaladas en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*. En las democracias del Istmo surgidas en los últimos años (excepto en Belice), las instituciones del Estado de derecho siguen siendo frágiles y politizadas, y las democracias electorales no han terminado de armarse. Hoy en día los déficits democráticos ya no pueden verse como productos de "transiciones inacabadas" hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

## CAPÍTULO 6 | PANORAMA POLÍTICO

### INSUMOS

El insumo principal para la preparación de este capítulo fue elaborado por Felipe Alpizar, del Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) de la Universidad de Costa Rica, con el apoyo de María José Guillén, Mario Herrera y Alina Menocal. Adicionalmente, se elaboraron los siguientes estudios:

- *Gestión de sistemas electorales y partidos políticos (2010-2014)*, de Álvaro Artiga, de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA, El Salvador).
- *Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica*, de Harry Brown (Panamá).
- *Relaciones cívico-militares en Centroamérica*, de Roberto Cajina y Lynda Orozco (Nicaragua).
- *Transparencia y rendición de cuentas en Centroamérica*, de Rolando Leiva (Costa Rica).
- *Violencia, inseguridad y victimización en Centroamérica*, de Carlos Mendoza (Guatemala).

La actualización de las bases de datos de instituciones públicas, acciones colectivas y estadísticas judiciales para el período 2008-2013/2014 fue realizada por las siguientes entidades:

- Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz (Intrapaz) de la Universidad Rafael Landívar (Guatemala).
- Universidad Tecnológica Centroamericana (Unitec, Honduras).
- Instituto Universitario de Opinión Pública (Iudop) de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA, El Salvador).
- Facultad de Ciencias Jurídicas y Humanidades de la Universidad American College (Nicaragua).
- Centro de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Panamá.

El seguimiento, la revisión y el procesamiento de las bases de datos fueron realizados por Obryan Poyser. Diego Jiménez sistematizó la información preparada por colaboradores de los capítulos nacionales de Transparencia Internacional y consultores independientes, sobre los temas de transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción. Esa red estuvo conformada por Xenia Hernández, de la Fundación Nacional para el Desarrollo (Funde, El Salvador), Marvin Pol, de la organización Acción Ciudadana (Guatemala), Lester Ramírez, de la Asociación para una Sociedad más Justa (Honduras), Nicole Quesada (Nicaragua) y Ana Teresa Ávila, de la Fundación para la Libertad Ciudadana (Panamá).

### PARTICIPANTES EN EL TALLER DE CONSULTA

El 27 de noviembre de 2014 se realizó en la ciudad de San José un taller regional en que se presentaron y discutieron los resultados preliminares de los insumos elaborados para este capítulo. Por su asistencia y los comentarios y sugerencias brindados se agradece a Jeannette Aguilar, Ronald Alfaro, Felipe Alpizar, Marysol Amador, Álvaro Artiga, Migdonia Aystas, Harry Brown, Roberto Cajina, Álvaro Cáliz, Carmen Chacón, Marco Gandásegui, Steffan Gómez, Édgar Gutiérrez, Max Loría, Carlos Mendoza, Carlos Murillo, Enrique Náveda, Roberto Orozco, Claudia Pineda, Ricardo Sol, Ilka Treminio, Víctor Valle y Jean Paul Vargas.

### REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

- ÁLVARO CÁLIZ | HONDURAS
- FABRICE LEHOUCQ (ESTADOS UNIDOS)
- MIGUEL GUTIÉRREZ SAXE | COSTA RICA
- CLAUDIA PINEDA | NICARAGUA
- JORGE VARGAS CULLELL | COSTA RICA

### BÚSQUEDA Y ACTUALIZACIÓN DE INFORMACIÓN

- LAURA CHÁVEZ

### REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

- ROLANDO LEIVA Y NATALIA MORALES

### EDICIÓN FINAL

- RONALD ALFARO REDONDO Y ALBERTO MORA (COSTA RICA)



## C A P Í T U L O

## 6

## Panorama político

**Introducción**

El presente capítulo estudia la evolución de las democracias centroamericanas en el acceso y ejercicio del poder político en el período 2010-2014. El análisis parte de un concepto de democracia que trasciende el plano electoral y la entiende como: i) un régimen político en el cual los gobernantes son escogidos mediante elecciones libres, limpias, competidas y reiteradas, por una ciudadanía que ejerce libremente sus derechos civiles y políticos, ii) un Estado de derecho en el cual las autoridades están sujetas al imperio de la ley por mecanismos horizontales y verticales de rendición de cuentas, y en el cual las instituciones protegen y promueven los derechos civiles, políticos y sociales de las personas, y iii) una convivencia ciudadana que sustenta las instituciones del régimen y el Estado democráticos.

Situado en esta perspectiva, el análisis busca responder las siguientes preguntas: ¿en qué medida las reglas y procedimientos mediante los cuales se elige a las autoridades del gobierno y los congresos se ajustan a los requerimientos de una democracia política?, ¿en qué medida están contribuyendo (o no) los partidos políticos al fortalecimiento de la democracia en el Istmo? y ¿cuáles son los puntos fuertes, las debilidades y las amenazas que enfrenta la democratización?

El capítulo está organizado en tres ejes temáticos: acceso al poder, ejercicio del poder y convivencia ciudadana. En el primero se consideran los sistemas electorales,

los sistemas de partidos y la inclusión ciudadana. En el segundo se estudian las relaciones cívico-militares, la vigencia y violación de los derechos humanos, la transparencia y rendición de cuentas, la administración de justicia y la institucionalidad democrática. En el último eje se aborda la seguridad y la participación ciudadanas y el apoyo a la democracia. Para estudiar cada tema se realizaron investigaciones específicas, se procesaron bases de datos y se consultaron fuentes de información nacionales e internacionales.

#### Las democracias centroamericanas a la luz de los indicadores internacionales

Las democracias centroamericanas son herederas de las transiciones políticas ocurridas a inicios de los años noventa del siglo XX. Es por ello que, antes de analizar la evolución reciente de los países, se valora con perspectiva de mediano plazo los avances y retrocesos de sus sistemas democráticos y políticos.

Según los indicadores internacionales más utilizados para medir la situación política en el mundo, las naciones de Centroamérica experimentaron retrocesos o se estancaron en la última década, lo que podría evidenciar procesos de erosión o reversión de la llamada “tercera ola de democratización” (Diamond, 1997) en la que participa la mayoría de los países del Istmo. Para ahondar en este tema se examinó, en primera instancia, el índice de democracia

desarrollado por The Economist Intelligence Unit (The Economist, 2016). Esta medición considera 167 países y los clasifica en cuatro grupos: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios.

El índice evalúa cinco categorías: i) procesos electorales y pluralismo, ii) libertades civiles, iii) funcionamiento del gobierno, iv) participación política y v) cultura política (recuadro 6.1). En Centroamérica las categorías mejor calificadas son las dos primeras; la tercera obtiene un valor intermedio y las dos últimas –pero en especial la participación política– registran las puntuaciones más bajas en todos los países (gráfico 6.1). En la medición de 2015 Costa Rica se ubicó en la posición 23, Panamá en la 45 y El Salvador en la 61. Las tres naciones fueron catalogadas como democracias imperfectas. Honduras, Guatemala y Nicaragua, que concentran la mayor proporción de la población regional, fueron incluidos en el grupo de regímenes híbridos, al ocupar los puestos 80, 84 y 95, respectivamente. Entre 2006 y 2015 solo El Salvador mejoró su valor en el índice, pero sin cambios en el régimen en que fue clasificado. En los demás casos los resultados empeoraron. Guatemala y Honduras se consideraban democracias imperfectas y –como se mencionó– pasaron a la categoría de regímenes híbridos y Costa Rica, que hasta 2014 se identificaba como democracia plena, en 2015 pasó a ser democracia imperfecta.

RECUADRO 6.1

**Metodología del índice de democracia de The Economist Intelligence Unit**

Este índice utiliza una escala de 0 a 10 y se basa en sesenta indicadores agrupados en cinco categorías, a saber: procesos electorales y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento del gobierno, participación política y cultura política. El valor final del índice es el promedio de los cinco indicadores. De acuerdo con la puntuación obtenida, los países se clasifican como: democracias plenas (8 a 10), democracias imperfectas (6 a 7,9), regímenes híbridos (4 a 5,9) y regímenes autoritarios (menos de 4).

Fuente: Elaboración propia con base en The Economist, 2015.

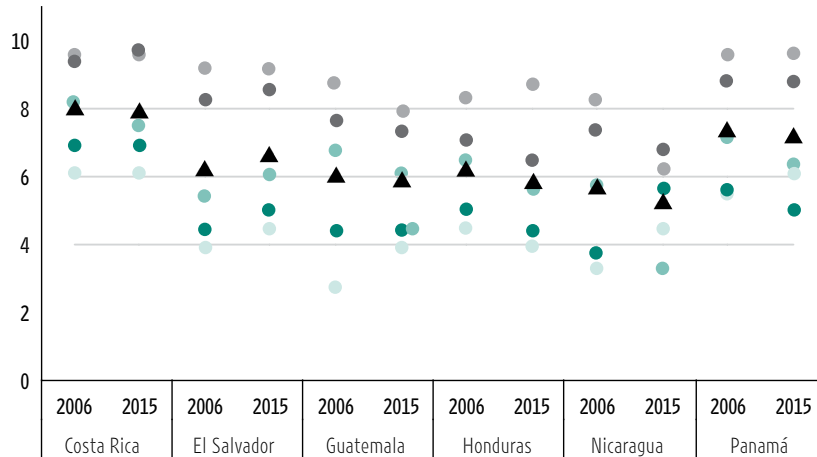
Por otra parte, para conocer la evolución del ejercicio del poder por parte de las autoridades políticas, las instituciones y la ciudadanía, se analizaron seis indicadores de gobernabilidad desarrollados por el Banco Mundial. Esta medición se aplica a 215 países y sus resultados se presentan en una escala de 0 a 100. De acuerdo con los datos más recientes, los mejores resultados son los de Costa Rica, seguida por Panamá. Ambos países se ubican en la mitad superior del *ranking* y los dos registraron progresos entre 2005 y 2014. En una posición intermedia se encuentran El Salvador y Belice, el primero con avances y el segundo con retrocesos en cinco de los seis indicadores. Nicaragua, Guatemala y Honduras fueron los peor calificados y, en la mayoría de las áreas evaluadas, forman parte del 35% de países con las puntuaciones más bajas a nivel mundial. En la última década Guatemala se mantuvo prácticamente estancada, mientras que en Honduras y Nicaragua la situación se deterioró (gráfico 6.2).

Entre los seis indicadores que componen esta medición, Centroamérica obtuvo los mejores resultados en voz y rendición de cuentas, así como en capacidad regulatoria. Se alcanzaron puntuaciones intermedias en las áreas de estabilidad política y ausencia de medidas de violencia, control de la corrupción y efectividad del gobierno. Por último, el indicador de Estado de derecho

GRÁFICO 6.1

CENTROAMÉRICA

**Índice de democracia<sup>a/</sup>. 2006 Y 2015**



- ▲ Índice de democracia
- Funcionamiento del gobierno
- Cultura política
- Procesos electorales y pluralismo
- Participación política
- Libertades civiles

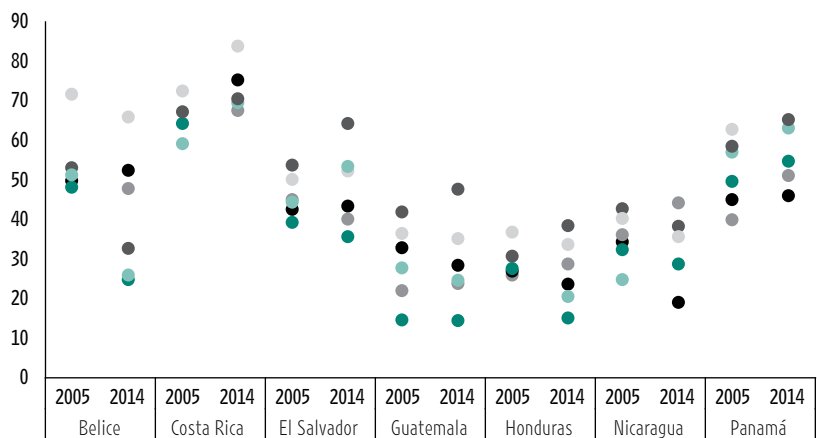
a/ El gráfico muestra el percentil en que se encuentra el país en un año dado, en comparación con las 215 naciones analizadas. La escala va de 0 a 100; el valor más alto se asocia a mejores resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2015.

GRÁFICO 6.2

CENTROAMÉRICA

**Indicadores de gobernabilidad<sup>a/</sup>. 2005 Y 2014**



- Voz y rendición de cuentas
- Efectividad del gobierno
- Capacidad reguladora
- Estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo
- Control de la corrupción
- Estado de derecho

a/ El gráfico muestra el percentil en que se encuentra el país en un año dado, en comparación con las 215 naciones analizadas. La escala va de 0 a 100; el valor más alto se asocia a mejores resultados.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2015.



no solo fue el peor evaluado a nivel regional, sino también el que tuvo el cambio más negativo en el período considerado, debido principalmente a severos retrocesos en Belice y Honduras.

Otra evaluación de interés para este análisis es el índice de libertad desarrollado por la organización Freedom House (recuadro 6.2), que clasifica a los países como libres, parcialmente libres y no libres desde el punto de vista del ejercicio de los derechos políticos y las libertades civiles. Cabe señalar que el continente americano se considera la segunda región del mundo, después de Europa del Oeste, donde hay mayor proporción de naciones libres. En Centroamérica cuatro países se catalogan como libres: Belice, Costa Rica, El Salvador y Panamá; los tres restantes se ubican en la categoría de parcialmente libres (cuadro 6.1). Sobresalen los casos de Honduras y Nicaragua, que experimentaron retrocesos entre 2005 y 2014. Sin embargo, en términos generales el resultado regional ha sido el estancamiento, ya que en la última década no hubo cambios significativos en la clasificación de los países.

Esta misma fuente genera el índice de libertad de prensa, que examina los ámbitos económico, legal y político. En esta medición solo Costa Rica y Belice se consideran libres. El Salvador, Panamá, Nicaragua y Guatemala se catalogan como parcialmente libres, y Honduras como no libre. Este último caso es el más preocupante, ya que en la evaluación del 2005 la nación hondureña fue calificada como parcialmente libre, lo que evidencia un retroceso; el deterioro se dio en el entorno legal y, sobre todo, en el político.

Como ha quedado evidenciado, veinticinco años después del advenimiento de la democracia en Centroamérica, los avances son modestos, y la estabilidad política frágil y vulnerable. La mayoría de los países no ha logrado consolidar sus logros y se expone a costosas involuciones o estancamientos.

### Acceso al poder

En democracia no hay otra vía legítima para acceder al poder político que no sea la competencia electoral. Las y los ciudadanos votan en procesos que ven como oportunidades reales para definir el rumbo de su país. En el caso de Centroamérica, las dinámicas que acompañan esa participación

#### RECUADRO 6.2

##### Metodología del índice de libertad de Freedom House

Este índice se basa en los resultados de la encuesta "Freedom in the World", que valora el desempeño de los países en dos grandes áreas: derechos políticos y libertades civiles. Los derechos políticos se dividen en tres subcategorías: procesos electorales, pluralismo político y participación y funcionamiento del gobierno. Por su parte, las libertades civiles tienen cuatro subcategorías: libertad de expresión y pensamiento, derechos de asociación, imperio de la ley y autonomía personal y derechos individuales. A cada país se le asigna una calificación de 1 (mayor libertad) a 7 (menor libertad). El valor final del índice es el promedio simple de ambas categorías, y con base en él se clasifica a los países de la siguiente forma: libre (1 a 2,5 puntos), parcialmente libre (3 a 5) y no libre (5,5 a 7).

El índice de libertad de prensa se basa en un proceso de estudio y evaluación por parte de equipos de académicos y expertos regionales que analizan 23 preguntas metodológicas y 132 indicadores, divididos en las categorías de ambiente legal, ambiente económico y ambiente político. Las categorías legales y económicas reciben una puntuación de 0 a 30 y la política de 0 a 40, donde menor cantidad de puntos significa mayor libertad. El índice se calcula como la suma de cada una de las subcategorías. Una puntuación de entre 0 y 30 califica al país como libre, de 31 a 60 como parcialmente libre y de 61 a 100 como no libre.

Fuente: Elaboración propia con base en Freedom House, 2013.

política han cambiado. Se han debilitado los partidos y liderazgos históricos, en un contexto en el que la ciudadanía no tiene afiliaciones partidarias robustas y estables, todo lo cual genera incertidumbre y volatilidad en las preferencias electorales. En tales circunstancias, las campañas adquieren un relieve particular: en ellas se configuran nuevas ofertas, a menudo bajo la forma de coaliciones que aglutinan redes o fragmentos de los partidos tradicionales, y emergen nuevos actores, incluso liderazgos de los llamados *outsiders*, es decir, personas sin vínculos partidarios fuertes y generalmente sin experiencia política.

Los procesos electorales celebrados entre 2010 y 2014 en Centroamérica permiten distinguir dos grupos de países. Por un lado está Costa Rica, donde los comicios se han realizado con total normalidad y aceptación plena de los resultados por parte de todos los grupos participantes. En Panamá la situación es similar, aunque en las elecciones de 2014 aumentaron las denuncias de irregularidades y se impugnaron los resultados en varias localidades, lo

que provocó la anulación de algunas mesas de votación (expediente 22-2014 ADM del Tribunal Electoral). Por otro lado están los países del denominado CA-4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) donde se registraron problemas de diversa índole, desde deficiencias en la gestión electoral hasta hechos violentos y denuncias de fraude. En cuanto a los resultados, el escenario regional se ha tornado más complejo que el reseñado en la edición anterior de este Informe, debido al tipo de contendientes (partidarios y no partidarios), el grado de competitividad (que ha obligado a efectuar segundas rondas en las elecciones presidenciales) y la mayor fragmentación de los sistemas de partidos.

En este apartado se examinan los resultados de los comicios del período 2010-2014 (presidenciales y legislativos), incluso con información desagregada a nivel municipal, para conocer mejor los cambios y las características de la participación electoral. Además se estudia la distribución y la representación política en los Congresos del Istmo, así como la gestión electoral,

CUADRO 6.1

## CENTROAMÉRICA

## Índices de libertad y libertad de prensa. 2005 Y 2014

Índice y dimensión <sup>a/</sup>	Belice		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014	2005	2014
Categoría <sup>b/</sup>	●	●	●	●	●	●	▶	▶	▶	▶	▶	▶	●	●
Índice de libertad (1-7)	1,5	1,5	1,0	1,0	2,5	2,5	4,0	3,5	3,0	4,0	3,0	3,5	1,5	2,0
Derechos políticos (1-7)	1,0	1,0	1,0	1,0	2,0	2,0	4,0	3,0	3,0	4,0	3,0	4,0	1,0	2,0
Libertades civiles (1-7)	2,0	2,0	1,0	1,0	3,0	3,0	4,0	4,0	3,0	4,0	3,0	3,0	2,0	2,0
Categoría <sup>c/</sup>	●	●	●	●	▶	▶	▶	▶	▶	✖	▶	▶	▶	▶
Índice de libertad de prensa (LP) (0-100)	20,0	22,0	19,0	18,0	41,0	39,0	58,0	60,0	51,0	64,0	42,0	52,0	44,0	50,0
LP en el entorno económico (0-30)	5,0	5,0	7,0	6,0	14,0	14,0	15,0	18,0	15,0	15,0	11,0	17,0	10,0	13,0
LP en el entorno legal (0-30)	8,0	8,0	5,0	5,0	11,0	9,0	17,0	17,0	14,0	18,0	14,0	14,0	17,0	17,0
LP en el entorno político (0-30)	7,0	9,0	7,0	7,0	16,0	16,0	26,0	25,0	22,0	31,0	17,0	21,0	17,0	20,0

- Libre
- ▶ Parcialmente libre
- ✖ No Libre

a/ Valores menores indican mayor libertad y viceversa.

b/ El índice de libertad es el promedio simple de las subcategorías de derechos políticos y libertades civiles.

c/ El índice de libertad de prensa es la suma de las tres subcategorías de libertad en los entornos económico, político y legal.

Fuente: Elaboración propia con datos de Freedom House.

entendida como los esfuerzos que se han hecho para mejorar los sistemas electorales, en especial las iniciativas generadas a lo interno de los países, pero también los ajustes recomendados en los informes de misiones de observación y cooperación internacional. Complementariamente se analiza el quehacer de los partidos políticos, para valorar el cumplimiento de la normativa en esta materia y en qué medida sus estructuras y actividades trascienden los períodos electorales. Por último se aborda el tema de la inclusión ciudadana.

### Mayor competencia electoral y fragmentación de los partidos políticos

Entre 2010 y 2015 se realizaron en Centroamérica doce elecciones presidenciales (incluidas cuatro segundas rondas), nueve legislativas y nueve municipales. En esos procesos se eligió un total de 1.806 representantes populares: seis presidentes, siete vicepresidentes, 590 diputados y diputadas y 1.203 alcaldes y alcaldesas (Artiga, 2015). Aunque existen limitaciones en los

datos de algunos países, puede afirmarse que 48 personas aspiraron al cargo de presidente, 3.545 al de diputado y 4.284 al de alcalde<sup>1</sup>. Todas las autoridades electas culminaron sus períodos de forma satisfactoria, pues incluso en el caso hondureño el presidente Porfirio Lobo, electo en 2009 inmediatamente después de un golpe de Estado, concluyó su mandato y fue relevado por Juan Orlando Hernández, ganador de los comicios de 2013 (cuadro 6.2).

La participación electoral en la región oscila entre el 50% y el 76% de los votantes empadronados. La comparación entre los dos últimos procesos muestra un aumento en ese indicador para Guatemala, Panamá y Honduras. El Salvador presentó una caída importante en la primera ronda de los comicios presidenciales de 2014, mientras que Costa Rica tuvo una disminución leve. En Costa Rica y Guatemala se redujo la participación en las segundas rondas en relación con las primeras. Guatemala en la primera ronda de 2015 y Panamá en 2009 y 2014, son los países con los mayores porcentajes de asistencia a las

urnas, más del 70%. En el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) se señaló una tendencia a la baja en la participación en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. La información del cuadro 6.3 indica que esa tendencia solo se mantuvo en El Salvador y Nicaragua, a los que se unió Costa Rica con un comportamiento que pasó de ascendente a descendente. Por otro lado, es notable el caso de Honduras entre 2009 y 2013, pues la participación en elecciones presidenciales se incrementó en más de diez puntos porcentuales.

Conviene señalar que en los países que han habilitado el voto en el extranjero –El Salvador y, más recientemente, Costa Rica– existen diferencias en los datos referidos a los comicios presidenciales y legislativos, debido a que este mecanismo solo se utiliza en la elección del primer mandatario. Un factor que condiciona la asistencia a las urnas es la obligatoriedad del sufragio y la eventual sanción por incumplimiento. En Centroamérica el voto es voluntario en Belice, El Salvador, Guatemala y Nicaragua. En Costa Rica, Honduras y

CUADRO 6.2

## CENTROAMÉRICA

## Fechas de las más recientes elecciones nacionales y municipales

País	Penúltima elección			Última elección		
	Presidencial	Legislativa	Municipal	Presidencial	Legislativa	Municipal
Costa Rica	7 de febrero de 2010	7 de febrero de 2010	5 de diciembre de 2010	Primera ronda: 2 de febrero de 2014 Segunda ronda: 6 de abril de 2014	2 de febrero de 2014	7 de febrero de 2016
El Salvador	15 de marzo de 2009	11 de marzo de 2012	11 de marzo de 2012	Primera ronda: 2 de febrero de 2014 Segunda ronda: 9 de marzo de 2014	1 de marzo de 2015	1 de marzo de 2015
Guatemala	Primera ronda: 11 de septiembre de 2011 Segunda ronda: 6 de noviembre de 2011	11 de septiembre de 2011	11 de septiembre de 2011	Primera ronda: 6 de septiembre de 2015 Segunda ronda: 25 de octubre de 2015	6 de septiembre de 2015	6 de septiembre de 2015
Honduras	29 de noviembre de 2009	29 de noviembre de 2009	29 de noviembre de 2009	24 de noviembre de 2013	24 de noviembre de 2013	24 de noviembre de 2013
Nicaragua	5 de noviembre de 2006	5 de noviembre de 2006	9 de noviembre de 2008	6 de noviembre de 2011	6 de noviembre de 2011	4 de noviembre de 2012
Panamá	3 de mayo de 2009	3 de mayo de 2009	3 de mayo de 2009	4 de mayo de 2014	4 de mayo de 2014	4 de mayo de 2014

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015 e información de los tribunales electorales de los países.

Panamá, pese a que es obligatorio y regulado por la Constitución Política y la normativa electoral, no se aplican sanciones a los abstencionistas (IDEA, 2016).

Pese a que se detuvo la caída en la participación electoral, los niveles son bajos en comparación con otros países de América Latina. Según datos del proyecto Voter Turnout, de la organización IDEA Internacional, en Centroamérica (con excepción de Nicaragua y Panamá) este indicador está por debajo de la media latinoamericana (65,6%) y solo Chile y Colombia registran cifras menores (IDEA, 2015).

La tendencia a la alternancia en el poder reportada en el *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) se modificó en varios países en la última ronda de procesos electorales. Los resultados del período 2010-2015 dieron continuidad al partido gobernante en El Salvador y Honduras, y provocaron cambios en Costa Rica, Guatemala y Panamá. Nicaragua realizará sus próximas elecciones en 2016 (cuadro 6.4). En relación con los comicios muni-

cipales, la tendencia es que los partidos más votados a nivel nacional obtienen la mayor cantidad de alcaldías y, además, que los partidos que ganan más alcaldías por lo general triunfan en las siguientes elecciones presidenciales (Artiga, 2015).

En Centroamérica la lucha por la Presidencia suele ser muy disputada pues, con excepción de los comicios de 2011 en Guatemala y Nicaragua, los partidos vencedores obtuvieron un margen de victoria inferior a diez puntos porcentuales en las primeras rondas de las elecciones más recientes<sup>2</sup>. Este fenómeno se hace más notorio al comparar los dos últimos procesos. En este sentido sobresalen Costa Rica y Panamá, pues la diferencia entre el partido ganador y su seguidor inmediato pasó de más de veinte puntos porcentuales a menos de diez en el caso panameño, y a menos de un punto en la primera ronda de la campaña costarricense. Cabe destacar que en Costa Rica se registró un amplio margen en la segunda ronda electoral, pero ese fue un hecho excepcional, debido a la renuncia de uno de los candidatos. En El Salvador,

la contienda presidencial ya había sido muy reñida en 2009, y en 2014 se decidió con el margen más bajo de toda la región, que casi generó un empate (Artiga, 2015).

#### Asimetrías en la participación electoral a lo interno de los países

La participación electoral en Centroamérica muestra distintos patrones geográficos. Los resultados de las elecciones presidenciales desagregados a nivel local revelan, por ejemplo, que en Panamá existen municipios de alta participación (en los que votó entre el 80% y el 100% de la población empadronada) que colindan con otros de baja participación (menos del 20%); estas comunidades exhiben además una gran dispersión: se ubican por igual en el centro y en la periferia del país, así como dentro y fuera de las comarcas indígenas (mapa 6.1). En El Salvador, Honduras y Guatemala los patrones son más heterogéneos, con municipios de alta participación, sobre todo en las zonas centrales, y áreas dispersas en la mayor parte del territorio en las que la asistencia a las urnas es baja o

CUADRO 6.3

## CENTROAMÉRICA

## Participación electoral en las dos últimas elecciones nacionales

País	Año	Padrón electoral	Votos emitidos		Participación electoral	
			Elecciones presidenciales	Elecciones legislativas	Elecciones presidenciales	Elecciones legislativas
Costa Rica <sup>a/</sup>	2010	2.822.491	1.950.847	1.950.708	69,1	69,1
	2014 (primera ronda presidencial)	3.078.321	2.099.219		68,2	
	2014 (segunda ronda presidencial)	3.078.321	1.739.235		56,5	
	2014 (legislativas)	3.065.667		2.096.155		68,0
El Salvador	2009	4.226.479	2.659.138	2.268.198	62,9	53,7
	2012	4.564.969		2.216.168		48,5
	2014 (primera ronda)	5.222.337	2.741.074		52,5	
	2014 (segunda ronda)	5.222.337	3.016.958		57,8	
Guatemala <sup>b/</sup>	2011 (primera ronda)	7.340.841	5.055.183	5.064.369	68,9	69,0
	2011 (segunda ronda)	7.340.841	4.451.483		60,6	
	2015 (primera ronda)	7.556.873	5.390.005	5.375.103	71,3	71,1
	2015 (segunda ronda)	7.556.873	4.255.875		56,3	
Honduras	2009	4.611.211	2.300.056	2.300.056	49,9	49,9
	2013	5.355.112	3.275.346		61,2	
Nicaragua <sup>b/c/</sup>	2006	3.665.141	2.235.664	2.237.976	61,0	61,1
	2011	4.328.094	2.512.584	2.601.836	58,1	60,1
Panamá	2009	2.211.261	1.636.508	1.603.937	74,0	72,5
	2014	2.457.401	1.886.308	1.847.800	76,8	75,2

a/ En el año 2014 Costa Rica implementó, por primera vez, el voto en el extranjero para la elección presidencial, por lo que el padrón electoral presidencial es mayor que el utilizado para la elección de diputados.

b/ Para Guatemala y Nicaragua, se reportan los datos obtenidos en la elecciones de diputados de lista nacional y no de lista distrital o departamental.

c/ En Nicaragua se reportan los votos válidos.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015, datos de los tribunales electorales de los países y, en el caso de Nicaragua, información de Ipade, 2012.

CUADRO 6.4

## CENTROAMÉRICA

## Partido ganador de las últimas tres elecciones presidenciales

País	Partido ganador	Partido ganador	Partido ganador
Costa Rica	Liberación Nacional (2006)	Liberación Nacional (2010)	Acción Ciudadana (2014)
El Salvador	Alianza Republicana Nacionalista (2004)	Farabundo Martí para la Liberación Nacional (2009)	Farabundo Martí para la Liberación Nacional (2014)
Guatemala	Unidad Nacional de la Esperanza (2007)	Patriota (2011)	Frente de Convergencia Nacional (2015)
Honduras	Liberal (2005)	Nacional (2009)	Nacional (2013)
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional (2006)	Frente Sandinista de Liberación Nacional (2011)	
Panamá	Alianza Patria Nueva (2004)	Alianza por el Cambio (2009)	Alianza El Pueblo Primero (2014)

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015, y datos de los tribunales electorales de los países.

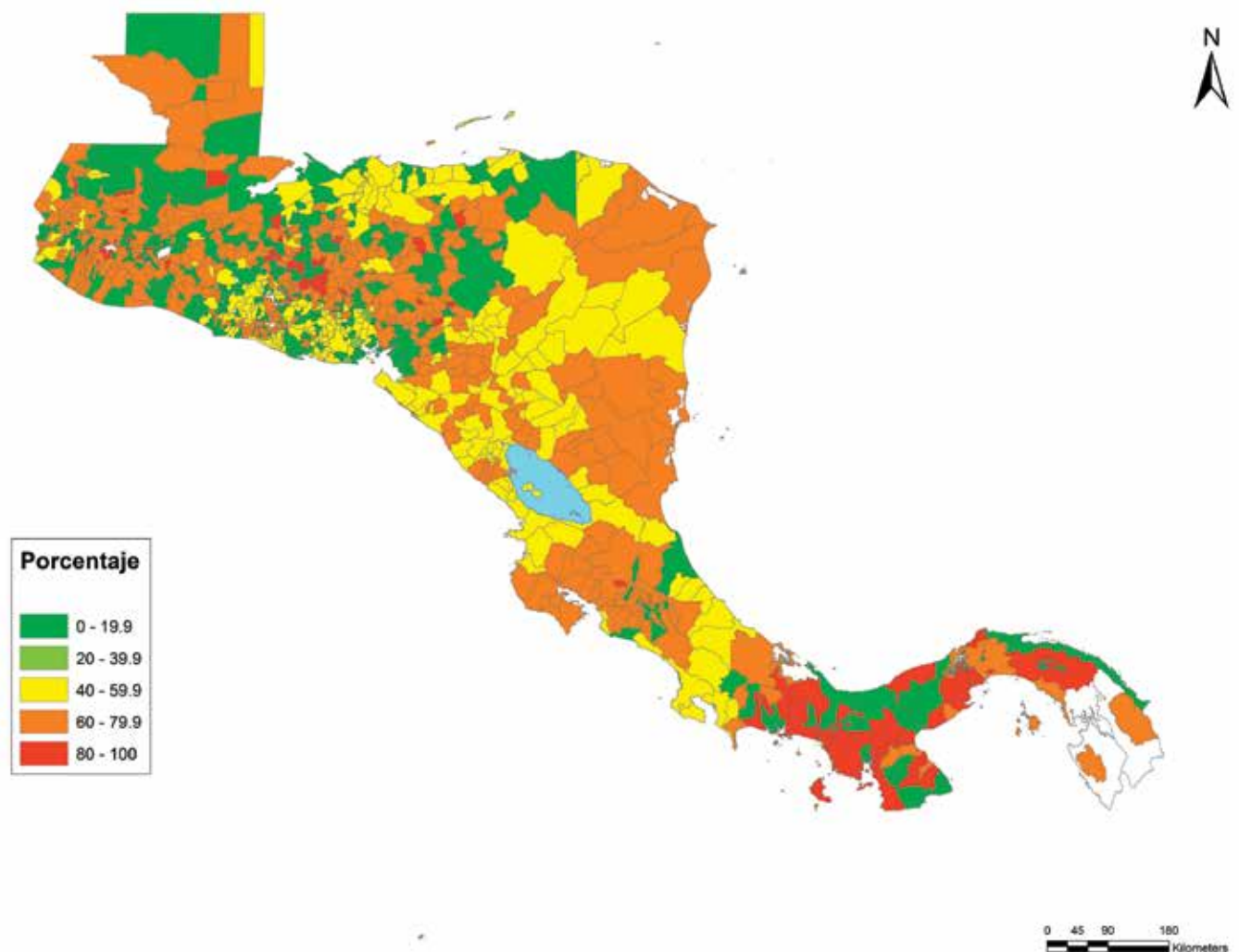
intermedia. Costa Rica y Nicaragua muestran una situación más homogénea, con una mayor cantidad de municipios con niveles intermedios de participación (entre 40% y 80% del padrón).

El análisis de conglomerados provee un valioso recurso para identificar patrones territoriales<sup>3</sup>. Su aplicación a los resultados de las elecciones presidenciales más recientes en el Istmo revela que existen pocos

conglomerados municipales de alta o baja participación (mapa 6.2). De hecho, no en todos los países se encontraron esos patrones. En Costa Rica, Guatemala, Panamá y Nicaragua sobresalen agrupaciones de

MAPA 6.1

## CENTROAMÉRICA

**Participación a nivel municipal en las últimas elecciones presidenciales**

Fuente: Elaboración propia con datos de los tribunales electorales de los países.

municipios de alta participación. En los dos primeros estos se localizan en el centro del país, mientras que en los dos últimos están en zonas costeras o fronterizas. En Honduras y El Salvador no se identificaron conglomerados de ningún tipo. Por último, en Nicaragua los municipios de baja participación electoral se ubican en los departamentos de Rivas, Carazo, Granada y Masaya, cercanos al departamento de Managua.

#### Mayor fragmentación debilita la representación legislativa de los partidos de gobierno

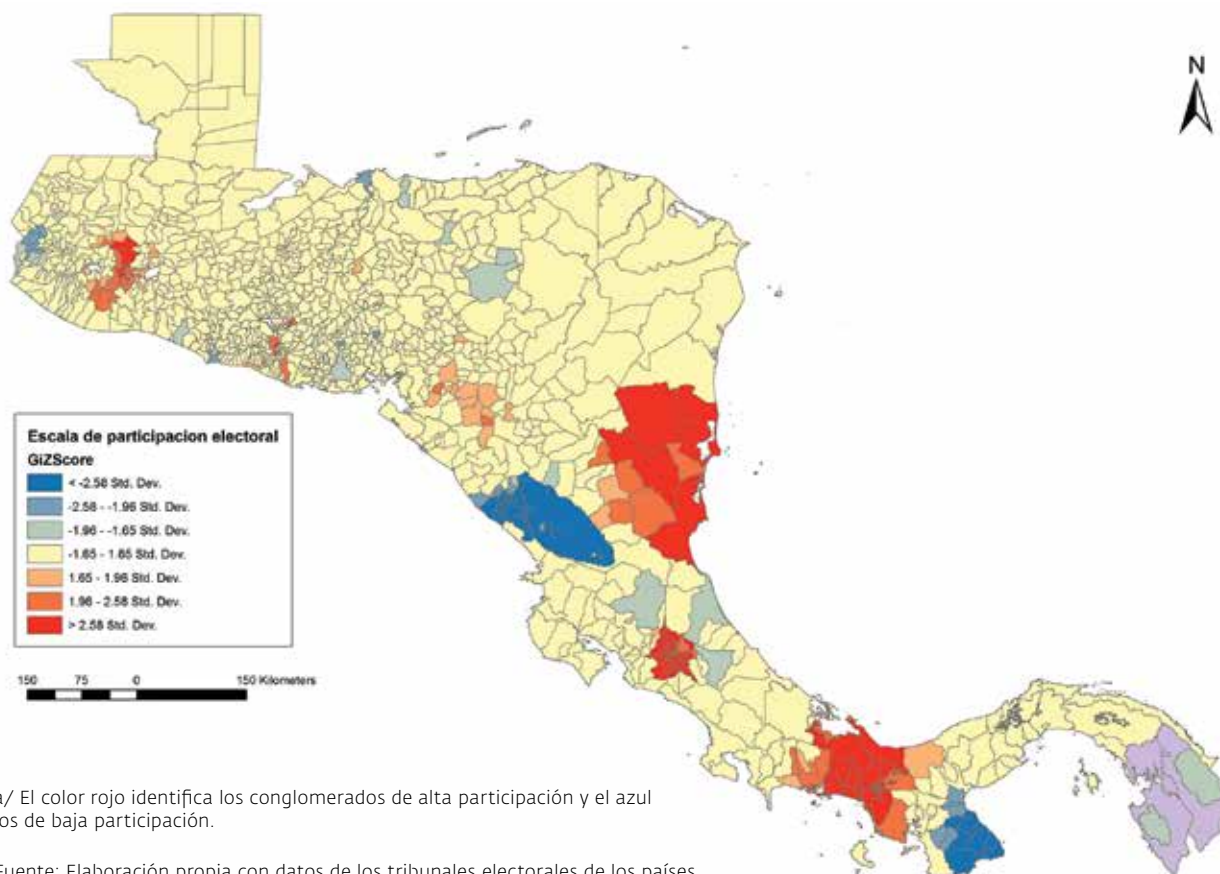
En un escenario político que combina presidencialismo y multipartidismo, los mandatarios electos entre 2010 y 2014 no contaron con mayorías de sus partidos en el Poder Legislativo. La situación se volvió más compleja cuando la agrupación ganadora perdió escaños con respecto al período previo, como sucedió en casi toda Centroamérica en la última elección

(cuadro 6.5). Una mayor fragmentación de la conformación partidaria a menudo impide que existan mayorías capaces de controlar la agenda parlamentaria, lo que obliga al Ejecutivo a negociar apoyos adicionales a los de su propia bancada.

De acuerdo con el indicador de número efectivo de partidos, como resultado de la última elección legislativa Costa Rica y Guatemala registraron los mayores índices de fragmentación partidaria. En el extremo opuesto está Nicaragua, mientras que

## MAPA 6.2

## CENTROAMÉRICA

**Conglomerados de municipios de alta y baja participación electoral<sup>a/</sup> en los últimos comicios presidenciales**

a/ El color rojo identifica los conglomerados de alta participación y el azul los de baja participación.

Fuente: Elaboración propia con datos de los tribunales electorales de los países.

## CUADRO 6.5

## CENTROAMÉRICA

**Apoyos legislativos de los presidentes en las dos últimas elecciones legislativas (porcentajes)**

País	Penúltima elección		Última elección	
	Partido del presidente	Porcentaje de escaños	Partido del presidente	Porcentaje de escaños
Costa Rica	Liberación Nacional	42,1	Acción Ciudadana	22,8
El Salvador	Farabundo Martí para la Liberación Nacional	41,7	Farabundo Martí para la Liberación Nacional	36,9
Guatemala	Patriota	36,1	Frente de Convergencia Nacional	15,8
Honduras	Nacional	55,5	Nacional	37,5
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional	42,2	Frente Sandinista de Liberación Nacional	69,2
Panamá <sup>a/</sup>	Cambio Democrático	19,7	Panameñista	16,9

a/ En Panamá las dos últimas elecciones presidenciales (2009 y 2013) han sido ganadas por alianzas partidarias. Se reportan los diputados electos por el partido al cual pertenece el Presidente. La Alianza por el Cambio logró el 59,2% de las curules en 2009 y Pueblo Primero obtuvo el 18,3% de los diputados en 2013.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015 e información de los tribunales electorales de Costa Rica, El Salvador y Panamá. En el caso de Guatemala los datos provienen del Tribunal Electoral (2011) y el Congreso Nacional (2015); en el de Honduras, del Congreso Nacional y en el de Nicaragua, de Ipade, 2012.

Honduras (2009)<sup>4</sup>, El Salvador y Panamá se ubican en posiciones intermedias (cuadro 6.6). El caso guatemalteco resulta llamativo porque, tras los comicios de 2015, su número efectivo de partidos creció en poco más de dos puntos con respecto al obtenido en 2011 y se convirtió así en el más alto de la región. Después de Guatemala, Costa Rica y Honduras tuvieron los mayores incrementos en la fragmentación entre los dos últimos procesos, pues en ambos casos el número efectivo de partidos aumentó en más de un punto. Esto evidencia que el surgimiento de nuevas agrupaciones ha erosionado el apoyo a las fuerzas políticas tradicionales.

El sistema de partidos de Nicaragua es el único que permanece en la categoría de bipartidista, aunque con una importante diferencia debido a la fuerte concentración de escaños en el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), como resultado de la última elección. Todos los demás países tienen sistemas multipartidistas y enfrentan la “combinación difícil de presidencialismo + multipartidismo” (Mainwaring, 1993). Ello no necesariamente significa que estén amenazados por crisis de ingobernabilidad, sino que es muy probable que los presidentes no cuenten con mayorías legislativas y se vean obligados a forjar acuerdos interpartidarios.

Otro aspecto relevante de la representación legislativa es la proporcionalidad de los sistemas electorales, es decir, la relación entre la cantidad de votos recibidos y la cantidad de escaños obtenidos, que se mide a través del índice de proporcionalidad de Rose (Taagepera y Shugart, 1989; Lipjhart, 1994; Nohlen, 1994)<sup>5</sup>. El *Cuarto Informe Estado de la Región* (PEN, 2011) reportó aumentos de este indicador en El Salvador y Panamá, y descensos en Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala. Según los datos de las dos últimas elecciones, Costa Rica y Panamá son, por mucho, los sistemas más desproporcionales de la región. El Salvador y Nicaragua están en el extremo opuesto, pues allí los partidos obtuvieron una proporción muy similar de votos y escaños. Los demás países registran puntuaciones intermedias. Sin embargo, en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá la proporcionalidad se redujo entre los dos últimos procesos electorales, pero solo en Panamá y Costa Rica el valor del índice fue inferior a 90 (cuadro 6.7).

CUADRO 6.6

## CENTROAMÉRICA

**Índice de fragmentación de la oferta partidaria<sup>a/</sup> y número efectivo de partidos<sup>b/</sup> en las dos últimas elecciones legislativas**

País	Índice de fragmentación		Número efectivo de partidos	
	Penúltima	Última	Penúltima	Última
Costa Rica	0,79	0,84	3,90	4,92
El Salvador	0,69	0,71	3,19	3,31
Guatemala	0,84	0,90	4,07	6,32
Honduras	0,61	0,76	2,30	3,58
Nicaragua	0,71	0,53	3,10	1,78
Panamá	0,76	0,74	3,65	3,01

a/ Se calcula con la fórmula  $1 - \sum V_i$ , donde  $V_i$  es la proporción de votos obtenidos por cada partido o coalición contendiente. Cuanto más cerca de 1 se ubique el valor del índice, mayor es la fragmentación partidaria.

b/ Se calcula mediante la fórmula  $1/\sum E_i^2$ , donde  $E_i$  es la proporción de votos obtenidos por cada partido. Cuanto más alto es el número efectivo de partidos, mayor es la fragmentación del sistema.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015 e información de los tribunales electorales de los países. En el caso de Nicaragua, la información proviene de Ipade, 2012.

CUADRO 6.7

## CENTROAMÉRICA

**Proporcionalidad<sup>a/</sup> de los sistemas electorales en las dos últimas elecciones legislativas**

País	Penúltima elección	Última elección
Costa Rica	89,6	86,9
El Salvador	95,3	94,0
Guatemala	88,4	92,6
Honduras	93,5	90,6
Nicaragua	94,1	94,2
Panamá	89,9	87,7

a/ Se calcula mediante la fórmula  $PR = 100 - \frac{1}{2} \sum |V_i - E_i|$ , donde  $V_i$  y  $E_i$  son los porcentajes de votos y escaños que obtuvo cada partido político. Cuanto más cercano a 100 es el valor del indicador, mayor es el grado de proporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos por los partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2015, e información de los tribunales electorales de los países. En el caso de Nicaragua, la información proviene de Ipade, 2012.

**Debilidades en la gestión electoral**

Todos los países centroamericanos cuentan con sistemas de gestión electoral provistos de dependencias a nivel nacional, regional y local, que funcionan de manera permanente o temporal (en período de elecciones). Los órganos de mayor jerarquía son los tribunales supremos electorales (en Nicaragua, Consejo Supremo

Electoral), que tienen rango constitucional. También existen entidades de registro electoral o civil, aunque solo en Costa Rica, Guatemala y Panamá están formalmente adscritas al sistema electoral. Luego están las juntas departamentales y municipales, en algunos casos, y las juntas receptoras de votos, que son la instancia más próxima al ciudadano.

En la mayoría de los países los tribunales electorales están integrados de manera no partidaria, con la sola excepción de Nicaragua. La designación de sus miembros es política (por el Congreso), salvo en el caso costarricense, donde son electos por la Corte Suprema de Justicia, y los mandatos suelen ser no coincidentes con los presidenciales. De acuerdo con el Informe de la Misión de Observación Electoral de la OEA (2010) el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica destaca por su longevidad, su trayectoria institucional y la amplitud de sus atribuciones y facultades. En el otro extremo, el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua (CSE) ha sido cuestionado por su falta de independencia frente al partido gobernante, el FSLN. En 2006, el Centro Carter afirmó que “el CSE es una entidad electoral profundamente politizada y carente de un equilibrio partidario adecuado [que] hizo que algunas de las reglas electorales no se implementaran de manera justa” (Centro Carter, 2006). En 2011, una vez más el Centro Carter informó que las autoridades judiciales y electorales, aunque son independientes del Gobierno, en la práctica siempre han estado en condición de inferioridad con respecto a los poderes Legislativo y Ejecutivo, y en años recientes han caído bajo el control del partido gobernante (Centro Carter, 2011). También la Misión de Observación de la Unión Europea y la Misión de Acompañamiento Electoral de la OEA han expresado sus reservas sobre la independencia del CSE (MOE-UE, 2011). A su vez, el Tribunal Supremo Electoral de Honduras ha sido blanco de críticas por su politización y las dudas que existen sobre su neutralidad (MOE-UE, 2013). La influencia partidaria en las instituciones electorales fue señalada en el *Cuarto Informe Estado de la Región* y se mantiene como una amenaza para la gestión electoral y la calidad de la democracia en Centroamérica (Artiga, 2015).

Por otra parte, según distintas misiones de observación de la OEA hay notorias diferencias en la calidad de los registros electorales. En Guatemala<sup>6</sup> y El Salvador<sup>7</sup>, pese a los esfuerzos realizados, persisten problemas de actualización y depuración. Tanto en Honduras<sup>8</sup> como en Nicaragua<sup>9</sup> se señala que el registro electoral no es confiable. Lo contrario sucede en Panamá y Costa Rica (Artiga, 2015).

En los últimos años todos los países han llevado a cabo algún tipo de reforma electoral. En Costa Rica (2009) y El Salvador (2013) se aprobaron nuevos códigos electorales y legislación sobre financiamiento y organización interna de los partidos. En Guatemala (2013), Nicaragua (2012) y Panamá (entre 2009 y 2014) se promulgaron leyes que regulan la paridad en las cuotas de género, la doble postulación y la revocatoria del mandato de los alcaldes. Solo en Honduras no hay cambios recientes en esta materia, pues la última reforma ocurrió en 2004.

Las reformas han resultado en mejoras y avances en los procesos de elección popular. Sin embargo, persisten problemas de gestión que abarcan temas como denuncias de manipulación de la voluntad popular (El Salvador)<sup>10</sup>, irregularidades en la inscripción de candidaturas, quema de urnas y papeletas en Guatemala (Brolo, 2012), impugnación de resultados (Honduras), prácticas cuestionables de producción y distribución de cédulas de identidad (Nicaragua) y deficiencias en la labor del tribunal electoral (Panamá). También se han reportado incidentes de violencia política en varios países, aunque la situación mejoró en los últimos comicios (cuadro 6.8).

### Partidos jóvenes y poco institucionalizados evidencian asimetrías en los sistemas políticos

Los partidos son esenciales para el desarrollo de la competencia política y sin ellos, como sostuvo Schattschneider (1942), sería imposible la democracia, pues de su seno surgen, mediante las elecciones, las autoridades de gobierno. Además dan al Estado y las instituciones una orientación ideológica que suele estar asociada a las expectativas y demandas de los grupos y ciudadanos que los integran. De ahí la importancia de analizar la contribución a la democracia que hacen las agrupaciones políticas y los sistemas de partidos centroamericanos. De acuerdo con Brown (2015), los partidos de la región han debido adaptarse –unos con más éxito que otros– a nuevas reglas de juego. Asimismo, las diferencias en los niveles de respeto a los derechos políticos y las libertades civiles, en la calidad y eficiencia de las instituciones y en el poder efectivo de gobernar, condicionan el escenario en que los partidos compiten y buscan cumplir sus funciones básicas.

Una vez constituidos, los partidos se organizan de maneras diversas. Por ejemplo, en Panamá, Nicaragua y El Salvador no hay normativa sobre su régimen interno, por lo que gozan de total libertad en

CUADRO 6.8

#### CENTROAMÉRICA

#### Denuncias de fraude y manifestaciones de violencia política<sup>a/</sup> en las dos últimas elecciones

País	Penúltima elección		Última elección	
	Denuncia de fraude	Violencia política	Denuncia de fraude	Violencia política
Costa Rica	No	No	No	No
El Salvador <sup>b/</sup>	Sí	Sí	Sí	No
Guatemala	Sí	Sí	Sí	Sí
Honduras	Sí	Sí	Sí	Sí
Nicaragua	No <sup>c/</sup>	No	No	No
Panamá	No	No	No	No

a/ Se entiende como violencia política el comportamiento agresivo de individuos o grupos que atentan directa o indirectamente contra el ejercicio del sufragio, activo o pasivo, de ciudadanos, candidatos y candidatas, militantes de los partidos e incluso de funcionarios públicos. Este comportamiento tiene manifestaciones que van desde la destrucción de material electoral, amenazas y agresiones físicas, hasta el impedimento de actos de proselitismo y el asesinato.

b/ Se consideran las elecciones presidenciales de 2009 y 2014.

c/ No en las elecciones presidenciales de 2006, pero sí en las municipales de 2008.

Fuente: Artiga, 2015.



ese ámbito. En Costa Rica, por el contrario, deben tener una estructura básica que incluye asambleas escalonadas territorialmente, comité ejecutivo, fiscalía y otras instancias. En Honduras los órganos mínimos son la convención nacional, un comité nacional y comités territoriales, y en Guatemala es requisito contar con un comité ejecutivo nacional, un órgano de fiscalización, un tribunal de honor y asambleas territoriales (Brown, 2015).

Una de las medidas tradicionales para examinar el grado de institucionalización partidaria es la edad de las agrupaciones. En Centroamérica hay partidos muy antiguos, como el Liberal Hondureño (125 años) y el Panameñista (93 años), al igual que partidos muy jóvenes como Compromiso, Renovación y Orden, de Guatemala, y el Libre de Honduras, ambos con menos de seis años (cuadro 6.9). Costa Rica tiene el sistema de partidos más estable y el grupo más longevo, el Partido Liberación Nacional, tiene 65 años. La situación de Guatemala es bastante distinta, pues se trata de un sistema multipartidista cruzado socialmente por una gran diversidad étnica, lingüística y religiosa que no llega a alcanzar expresión política y en el que las agrupaciones han tenido serias dificultades para institucionalizarse (la mayoría tiene menos de quince años de existencia). La debilidad organizativa y los pocos incentivos para la conformación de partidos estables hace que muchos de los conflictos y posiciones no estén reflejados a nivel programático. Esa debilidad es evidente en la falta de mecanismos efectivos para garantizar la cohesión de las fracciones en las asambleas legislativas y evitar el creciente transfuguismo, un fenómeno que afecta cada vez más los procesos de negociación y obstaculiza el logro de acuerdos (recuadro 6.3).

Otros partidos emergieron en el marco de la “tercera ola de democratización” (Huntington, 1994), dada la ausencia de sistemas políticos pluralistas y competitivos (plenos) previo al advenimiento de los regímenes democráticos. Esto ocurrió en Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Panamá. Recuérdese que los tres primeros países sufrieron conflictos armados, y en el último, con excepción del Partido Panameñista, los partidos surgieron en 1978, cuando se dio una leve apertura en el sistema autoritario liderado por Omar Torrijos (cuadro 6.9).

### RECUADRO 6.3

#### Transfuguismo legislativo: un fenómeno creciente

El transfuguismo legislativo es el concepto que se ha acuñado para dar cuenta de un fenómeno cada más frecuente en Centroamérica: la renuncia de un diputado o diputada del partido por medio del cual llegó al Congreso. Típicamente estas personas se declaran independientes, crean una nueva fracción o se cambian de partido, por razones que van desde conflictos con compañeros de bancada hasta estrategias para favorecer temporal o permanentemente a otra agrupación política.

Aunque en la región hay pocos estudios sobre este tema, Jiménez (2014) establece cuatro tipos de tráfugas, a saber:

- Falso tráfuga: abandona su curul por razones personales o para asumir un cargo dentro o fuera del gabinete del Ejecutivo.
- Tráfuga puro: siendo un legislador de oposición, se integra a la bancada de gobierno o a la de otro partido.
- Tráfuga estratégico: crea un bloque por directriz de su bancada o partido.
- Tráfuga independiente: se autodenomina legislador independiente.

Este fenómeno evidencia que en Centroamérica las curules pertenecen a las personas y no a los partidos, los cuales cuentan con nulos o pocos instrumentos para enfrentar la situación. Ello es propiciado por yerros o vacíos en la legislación electoral. Guatemala registra el mayor transfuguismo (53,8% en la legislatura 2012-2016), en parte por el hecho de que la Ley Electoral y de Partidos no exige que los

candidatos a diputados estén afiliados a partidos políticos.

El Salvador y Panamá son los únicos países que han prohibido o establecido alguna sanción para reducir el transfuguismo. En el primer caso, en 2014 la Corte Constitucional declaró ilegal el inciso 2 del artículo 34 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, que permitía esta práctica. En Panamá, la Asamblea Nacional de la legislatura 2009-2013 aprobó una ley para aplicar la revocatoria de mandato a los diputados tráfugas a partir del 1 de julio de 2014, pues se trata de un fenómeno creciente en este país: pasó de 17,7% a 33,8% entre los períodos 2004-2009 y 2009-2014. Las demás naciones del Istmo carecen de regulaciones en esta materia, pese a que en todos ellos se presenta esta situación. En Nicaragua, por ejemplo, la proporción de diputados tráfugas ascendió a 32,6% en la legislatura 2007-2011 (Jiménez, 2014).

Como parte del Proyecto de Élités Parlamentarias Latinoamericanas (PELA), se entrevistó a diputados de Guatemala, Panamá, Nicaragua y El Salvador, y se encontró que menos del 11% de los legisladores de los primeros tres países y solo el 23,5% (2009-2011) y 29,2% (2006-2009) de los salvadoreños estuvieron muy de acuerdo en que se expulse del partido a un diputado que vote en contra de la disciplina de su agrupación. Además en esos países (excepto en Nicaragua), cerca de la mitad de los entrevistados señaló que a los tráfugas se les debe permitir conservar su escaño e integrarse a otra fracción parlamentaria.

Fuente: Elaboración propia con base en Vargas y Petri, 2010 y Jiménez, 2014.

En cuanto a las reglas que deben seguir los partidos políticos para acceder a recursos públicos y privados que les permitan desarrollar sus actividades, Costa Rica fue el segundo país de América Latina en introducir el financiamiento público de los partidos (en 1956, con reformas en 2009)<sup>11</sup>. Honduras, El Salvador, Nicaragua y Panamá incorporaron este principio

luego de los procesos de transición a la democracia, a partir de los años setenta (Casas y Zovatto, 2010).

En todos los países de la región existen regulaciones tanto para el financiamiento público como para el privado (esquemas mixtos), pues se permiten contribuciones o aportes de sus miembros y simpatizantes (Costa Rica, Honduras y El Salvador),

CUADRO 6.9

## CENTROAMÉRICA

Antigüedad de los principales partidos políticos<sup>a/</sup>

País	Nombre del partido	Año de fundación	Edad
Costa Rica	Partido Liberación Nacional (PLN)	1951	65
	Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	1983	33
	Partido Acción Ciudadana (PAC)	2000	16
	Movimiento Libertario (ML)	1994	22
	Frente Amplio (FA)	2004	12
El Salvador	Partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena)	1981	35
	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) <sup>b/</sup>	1980	36
Guatemala	Partido Patriota (PP)	2002	14
	Partido Libertad Democrática Renovada (Lider)	2010	6
	Partido Compromiso, Renovación y Orden (CREO)	2010	6
	Unión de Cambio Nacional (UCN)	2006	10
	Unidad Nacional de la Esperanza (UNE)	2002	14
Honduras	Partido Liberal (PL)	1891	125
	Partido Nacional (PN) <sup>c/</sup>	1902	114
	Partido Libertad y Refundación (Libre)	2012	4
	Partido Anticorrupción (PAC)	2012	4
Nicaragua	Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) <sup>b/</sup>	1961	55
	Alianza Liberal Nicaragüense (ALN) <sup>d/</sup>	2006	10
	Movimiento Renovación Sandinista (MRS) <sup>e/</sup>	1995	21
Panamá	Partido Revolucionario Democrático (PRD)	1979	37
	Partido Panameñista (PPD) <sup>f/</sup>	1923	93
	Partido Popular (PP)	1956	60
	Cambio Democrático (CD)	1998	18

a/ Datos a febrero de 2016.

b/ El FSLN y el FMLN no fueron actores político electorales desde su fundación.

c/ Aunque otras fuentes reportan el nacimiento del Partido Nacional en 1919, se consigna el dato reportado por la Universidad de Georgetown.

d/ No tiene representación en la Asamblea Nacional.

e/ No tiene personería jurídica.

f/ El Partido Panameñista se llamó Partido Arnulfista en el periodo 1990-2005.

Fuente: Elaboración propia a partir de Brown, 2015, la base de datos políticos de la Universidad de Georgetown y documentos oficiales de los tribunales electorales y los partidos políticos de los países.

donaciones de empresas (El Salvador y Honduras), actividades de recaudación (El Salvador y Honduras), recepción de herencias (El Salvador) y beneficios derivados de cualquier negocio jurídico o actividad económica privada de carácter lícito (Costa Rica y Honduras). En algunos casos hay mecanismos de financiamiento público indirecto como el uso de edificios públicos (Costa Rica), beneficios fiscales (El Salvador, Nicaragua y Panamá), exenciones tributarias para los donantes (El Salvador) y acceso gratuito a los medios de comunicación con publicidad regulada (El Salvador, Nicaragua y Panamá).

Con respecto al uso de los recursos, la mayor parte de las leyes electorales estipula que el financiamiento público directo debe destinarse a la organización del partido y

a actividades de capacitación y formación política. Algunos partidos, como el FSLN de Nicaragua<sup>12</sup> y el PP de Panamá<sup>13</sup>, establecen claramente en sus estatutos cómo deben asignarse los recursos públicos a lo interno de sus estructuras, así como la obligación de sus afiliados que ocupan puestos públicos, de entregar al partido un porcentaje de los ingresos que reciben en el desempeño de sus cargos (10% en el FSLN y 5% en el PLC de Nicaragua; Brown, 2015).

En lo que concierne a la organización interna, los partidos no cuentan con un modelo homogéneo de designación de sus autoridades y candidatos a puestos de representación popular, ya que las leyes electorales no especifican los mecanismos que deben emplearse para ello. En Panamá,

Costa Rica, Honduras, El Salvador y Nicaragua se señala que deben ser mecanismos democráticos, pero sin precisar de qué tipo. Solo en Guatemala se menciona el uso de planillas o papeletas (Brown, 2015). Mientras en Honduras y Costa Rica se celebran convenciones internas (primarias) desde hace décadas, en los demás países (El Salvador y Guatemala, por ejemplo) queda a criterio de la asamblea de cada partido si la selección de sus candidatos y candidatas se hace mediante elecciones abiertas o internas (Brown, 2015).

Una última dimensión, menos explorada, es el control y la rendición de cuentas, tanto de la dirigencia como de las y los candidatos. Tampoco en este ámbito existen procedimientos claramente establecidos en la mayoría de los estatutos partidarios.

CUADRO 6.10

## CENTROAMÉRICA

**Voto en el extranjero y sus características**

País	Ámbito de aplicación	Población beneficiada	Procedimiento	Año de aplicación
Belice	Elección legislativa y referéndum		Voto por delegación de poder <sup>a/</sup>	
Costa Rica	Elección presidencial y referéndum	Todo ciudadano residente	Voto personal	2014
El Salvador	Elección presidencial	Todo ciudadano residente	Voto postal	2014
Guatemala	Sin voto extranjero	Sin voto extranjero	Sin voto extranjero	
Honduras	Elección presidencial	Todo ciudadano residente	Voto personal	2001
Nicaragua	Elección presidencial		Voto personal	Aún no se ha aplicado
Panamá	Elección presidencial	Todo ciudadano residente	Voto postal y voto electrónico	2009 postal, 2014 para voto electrónico

a/ Procedimiento por el cual el elector nombra a un representante para que emita el voto, ya sea en su país de origen o en el extranjero.

Fuente: Elaboración propia a partir de Artiga, 2015, 2015, con datos de IDEA Internacional.

No obstante, debe indicarse que muchas agrupaciones tienen tribunales o comités de ética que pueden llamar a sus afiliados para que rindan cuentas sobre las decisiones, acciones u omisiones que realicen en el desempeño de sus cargos.

En materia de acceso, en los últimos años se han realizado esfuerzos para facilitar el ejercicio del voto a algunas poblaciones especiales, mejorando y adaptando los materiales (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) y los recintos electorales (Nicaragua). En Panamá se avanzó en la documentación de las comunidades indígenas y los residentes en lugares de difícil acceso (Solano, 2011). Además se abrieron juntas receptoras de votos en hogares de adultos mayores, centros penitenciarios y hospitales (OEA, 2014). Asimismo, con excepción de Nicaragua y Guatemala, todos los países han implementado el voto en el extranjero (cuadro 6.10).

Un último aspecto de interés en esta sección es la equidad de género en los cargos de elección popular. Pese a que varios países han establecido la paridad de género en las candidaturas, los resultados muestran que la participación femenina aún es baja (cuadro 6.11). Nicaragua destaca como el país con la mayor proporción de mujeres. Belice, registra el menor nivel (3,1%) en el ámbito legislativo y Guatemala y Honduras (2,1% y 6,7%, respectivamente) 014, específicamente en la última elección, en todos los países, salvo Costa Rica, aumentó el porcentaje de diputadas (Artiga, 2015). También hubo

CUADRO 6.11

## CENTROAMÉRICA

**Participación femenina en puestos de elección popular y gabinetes ministeriales. VARIOS AÑOS**  
(porcentajes)

País	Asamblea Legislativa <sup>a/</sup>	Parlamento Centroamericano <sup>b/</sup>	Alcaldesas <sup>c/</sup>	Concejales <sup>d/</sup>	Gabinetes ministeriales <sup>e/</sup>
Belice	3,1		22,2	25,9	13,3
Costa Rica	33,3		12,3	38,6	38,1
El Salvador	32,1	25,0	10,7	26,2	23,1
Guatemala	13,9	35,0	2,1	8,8	11,8
Honduras	25,8	13,6	6,7	22,4	22,7
Nicaragua	41,3	33,3	40,1	24,0	57,1
Panamá	18,3	19,1	9,3	11,1	23,5

a/ Datos de 2015.

b/ Datos de 2015. Costa Rica y Belice no tienen representantes en el Parlamento Centroamericano.

c/ Datos de 2014, excepto para Belice (2012).

d/ Datos de Belice 2012, Costa Rica 2014, El Salvador 2012, Guatemala 2010, Honduras 2012, Nicaragua 2011 y Panamá 2014.

e/ Datos para el último período presidencial.

Fuente: Elaboración propia con información de Cepal y el Parlamento Centroamericano.

un incremento de mujeres al frente de las alcaldías, excepto en El Salvador. Por otro lado, con la salvedad del triunfo electoral de Laura Chinchilla (PLN) en Costa Rica en 2010, en el resto de la región la Presidencia de la República sigue siendo un monopolio masculino (Artiga, 2015).

**Ejercicio del poder**

El segundo eje de análisis de este capítulo se refiere a la forma en que se ejerce el poder.

Tal como señaló el *Cuarto Informe Estado de la Región*, en este ámbito el ideal al que debe aspirar la sociedad es que el conjunto de normas e instituciones que regulan ese ejercicio “aseguren que los gobiernos elegidos democráticamente gobiernen democráticamente, mediante una cuidadosa estipulación de los usos legítimos e ilegítimos del poder y las sanciones por transgredir las reglas establecidas” (PEN, 2011). En esta sección, por lo tanto, se

valora si los gobernantes centroamericanos gobiernan democráticamente, y para ello se abordan asuntos centrales como las relaciones cívico-militares, la vigencia y respeto de los derechos humanos, la transparencia, la rendición de cuentas y la administración de justicia.

### Creciente involucramiento de los ejércitos en actividades civiles

En anteriores entregas este Informe ha reportado la debilidad de los controles civiles sobre el poder militar en Centroamérica. Esta edición aborda de nuevo el tema, para examinar si la gestión y evolución de las milicias favorece el ejercicio del poder político y las libertades ciudadanas, lo que supone el control civil democrático y la subordinación de los ejércitos a la autoridad civil legítimamente constituida. Aunque las normas supremas de varios países establecen que los presidentes son la autoridad civil superior de las fuerzas armadas, en la práctica esa función ha sido delegada en los ministros de Defensa o Seguridad. No obstante, mientras en Guatemala y El Salvador estos son militares en alta, en Honduras y Nicaragua son civiles con poca autonomía frente al poder de los militares y los amplios espacios de acción que ellos ostentan (Cajina y Orozco, 2015).

Además cabe señalar que en Centroamérica las prerrogativas del estamento militar están consagradas tanto en los preceptos constitucionales como en las leyes ordinarias, que otorgan a los ejércitos amplias potestades incluso en relación con la seguridad pública, el mantenimiento de la paz interna (Guatemala y El Salvador) y la atención de desastres naturales (Honduras y Nicaragua).

El uso de las fuerzas armadas en operativos de orden interno provoca un traslape formal y material de las funciones de defensa nacional y seguridad pública. Al amparo de las amplias facultades otorgadas legalmente, se ha recurrido al ejército para combatir el narcotráfico y el crimen organizado. Este proceso de militarización ha seguido cursos distintos en cada país; por ejemplo, en Guatemala se asocia a las críticas por la supuesta incompetencia de los cuerpos policiales, que han justificado el empleo de brigadas militares en labores de seguridad ciudadana. En El Salvador, entre 2003 y 2013 se emitieron once decretos ejecutivos

(vía rápida) para permitir que las fuerzas armadas apoyaran a la policía en labores de seguridad interna. Este mecanismo, previsto para casos de excepción, se utilizó extensamente en el período señalado, sobre todo por el presidente Funes (seis decretos entre 2009 y 2013). Los planes de “mano dura” y “súper dura” llevados a cabo por la policía salvadoreña con el respaldo de las milicias han sido muy criticados por el irrespeto a los derechos humanos de los sospechosos y la ciudadanía en general. Honduras no escapa a esta tendencia; por ejemplo, en 2011 el presidente Lobo declaró estado de emergencia en el país y autorizó la participación del ejército en tareas de combate a la delincuencia por un período de noventa días, pero en varias ocasiones extendió la vigencia del decreto respectivo, hasta el año 2014. Nicaragua es un caso distinto, pues no ha realizado una militarización tan visible como los demás países del norte del Istmo, aunque el ejército sí participa en operativos en zonas rurales; su particularidad se origina en la politización de las fuerzas armadas y sus vínculos con el partido gobernante (Cajina y Orozco, 2015).

Además de su involucramiento en tareas de seguridad ciudadana, las fuerzas armadas de Guatemala, El Salvador y Honduras han participado en misiones internacionales de la ONU. Guatemala se destaca como el país centroamericano que ha enviado más personal a esas misiones (cuadro 6.12).

### Militarización al amparo de la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia

La lucha contra el narcotráfico y la delincuencia organizada ha servido como justificación para una mayor presencia de las fuerzas armadas en la región, sobre todo en Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua. En buena medida esta militarización ha ocurrido a raíz de la llamada guerra contra las drogas, impulsada por Estados Unidos. Los datos asociados al tráfico de sustancias ilícitas son alarmantes: por Guatemala transita cerca del 80% de la droga que pasa por el corredor Centroamérica-México; en El Salvador las pandillas locales brindan protección a los narcotraficantes; Honduras sirve como punto de aterrizaje para el 79% de los vuelos que transportan estupefacientes desde América del Sur, en tanto que Nicaragua, Costa Rica y Panamá enfrentan las consecuencias del trasiego por tierra, mar y aire. El lavado de dinero proveniente de esta actividad también es motivo de preocupación, y Costa Rica, Guatemala y Panamá se consideran los países más vulnerables a este delito (Cajina y Orozco, 2015).

Para hacer frente a la lucha contra las drogas, la asistencia militar y policial de Estados Unidos hacia las naciones centroamericanas ascendió a 768 millones de dólares entre 2004 y 2014, con importantes variaciones por año y país (cuadro 6.13).

CUADRO 6.12

#### CENTROAMÉRICA

#### Cantidad de personal militar centroamericano en misiones de paz de la ONU. 2014

Misión	El Salvador	Guatemala	Honduras
Minustah (Haíti)	35	138	38
Monusco (República Democrática del Congo)	0	168	0
FPNUL (Líbano)	52	2	0
Unmis (Sudán)	1	4	0
Unoci (Costa de Marfil)	3	5	0
Minurso (Sahara Occidental)	3	0	12
Unisfa (Sudán)	1	0	0
Unmil (Liberia)	2	0	0
<b>Total</b>	<b>97</b>	<b>317</b>	<b>50</b>

Fuente: Cajina y Orozco, 2015, con datos de Resdal, 2014.

Guatemala ha captado la mayor cantidad de recursos, mientras que en Costa Rica ha sucedido lo contrario. A nivel subregional, los miembros del denominado “Triángulo Norte” son los mayores beneficiarios de la asistencia financiera, militar y policial norteamericana. La región centroamericana como conjunto recibió cerca de 410 millones de dólares (53,3% del total).

Aunado a lo anterior, la venta de armas y equipos de Estados Unidos a Centroamérica ascendió a 2.015 millones de dólares en el período 2004-2014. Sobresalen las cuantiosas compras de Honduras: 1.518,6 millones de dólares, el 75,3% del total regional. Costa Rica figura como el segundo comprador, con

142,6 millones de dólares, mientras que Nicaragua registra los valores más bajos en este rubro (cuadro 6.14).

En los últimos años, el principal instrumento de cooperación de Estados Unidos para Centroamérica ha sido la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (Carsi, por su sigla en inglés), generada desde Washington con los objetivos de atacar a los criminales y el contrabando, fortalecer a los gobiernos, asegurar la presencia del Estado en las comunidades más vulnerables y mejorar la coordinación y cooperación entre los países de la región. Aunque explícitamente no se plantea como una “guerra contra las drogas” se ha criticado el componente militar de esta iniciativa (Urcuyo,

2011). Otro esfuerzo relevante ha sido la Estrategia de Seguridad de Centroamérica (ESCA), lanzada en 2011 por el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) como una plataforma para atender el problema de la inseguridad por medio de la cooperación internacional. Sin embargo, no se han recaudado fondos suficientes para la implementación de todos los componentes de este mecanismo (véase el capítulo 7).

Además de la asistencia militar y la compra de armas a Estados Unidos, los datos de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal) muestran un notable crecimiento del personal militar en todos los países del Istmo, con excepción de Costa

CUADRO 6.13

## CENTROAMÉRICA

**Asistencia militar y policial de Estados Unidos. 2004-2014**  
(millones de dólares)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Regional				2		52	52	64	74	75	92	410
Belice	0	0	0	2	1	1	5	13	5	3	6	38
Costa Rica	1	1	1	1	2	1	2	3	3	2	0	17
El Salvador	6	7	6	1	2	2	4	7	8	12	2	56
Guatemala	2	3	2	15	15	2	11	28	27	13	14	132
Honduras	1	1	1	2	4	4	2	9	8	5	6	42
Nicaragua	0	0	1	3	3	5	1	3	5	1	3	26
Panamá	5	4	4	6	4	3	4	8	4	1	2	47
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>32</b>	<b>31</b>	<b>70</b>	<b>82</b>	<b>135</b>	<b>135</b>	<b>112</b>	<b>125</b>	<b>768</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015, y datos del Security Assistance Monitor, del Center for International Policy.

CUADRO 6.14

## CENTROAMÉRICA

**Compra de armas y equipo militar a Estados Unidos. 2004-2014**  
(millones de dólares)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Belice	0,2	0,7	0,7	0,6	0,8	0,6	1,4	2,2	3,3	8,5	1,4	20,5
Costa Rica	3,4	9,8	22,3	1,7	25,4	7,9	21,3	8,9	37,5	0,5	4,1	142,6
El Salvador	6,8	3,3	4,7	4,5	16,2	15,9	8,2	11,5	11,9	5,5	2,2	90,7
Guatemala	1,9	1,3	1,4	2,2	7,9	28,6	5,4	6,4	21,5	6,4	8,3	91,4
Honduras <sup>a/</sup>	1,4	2,9	2,6	5,5	9,6	5,0	0,8	1.391,2	53,7	13,3	32,6	1.518,6
Nicaragua	1,1	1,6	1,2	1,6	1,5	2,0	1,5	1,4	3,0	2,1	2,2	19,1
Panamá	6,1	0,9	2,4	3,4	37,9	9,3	11,9	20,3	21,1	7,0	11,8	132,2
<b>Total</b>	<b>21,0</b>	<b>20,5</b>	<b>35,3</b>	<b>19,3</b>	<b>99,3</b>	<b>69,2</b>	<b>50,5</b>	<b>1.442,0</b>	<b>152,0</b>	<b>43,3</b>	<b>62,6</b>	<b>2.015,2</b>

a/ En 2011 Honduras realizó una compra a los Estados Unidos e Israel para renovar el armamento y equipo de su ejército.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 y datos del Security Assistance Monitor, del Center for International Policy.

Rica y Panamá, que como es sabido no tienen ejército. Guatemala incrementó su milicia en más de un 57% en seis años, al pasar de 14.193 efectivos en 2008 a 22.326 en 2014. Las fuerzas armadas de El Salvador aumentaron en un 50% y en 2014 contaban con 24.799 miembros, el contingente más numeroso de la región. El ejército de Nicaragua es el más pequeño, con 10.358 efectivos. En 2014, a nivel regional, 73.033 personas trabajaban en las fuerzas armadas (cuadro 6.15).

El aumento en la cantidad de efectivos implicó un crecimiento generalizado en el gasto militar entre 2004 y 2014 (cuadro 6.16). El presupuesto que más se expandió fue el de Honduras (149,1%), seguido por el de Nicaragua (80,1%). En este rubro El Salvador tiene el gasto más alto de la región, superior a 250 millones de dólares en los últimos años. Al analizar el gasto militar por persona es evidente que en todos los países hubo aumentos. También en este caso el mayor incremento se dio en Honduras, donde pasó de 9,0 a 30,7

dólares; en El Salvador se elevó de 26,8 a 41,0 dólares, y Guatemala y Nicaragua alcanzaron niveles de 16,6 y 13,4 dólares, respectivamente. Cabe destacar que, en 2014, el gasto militar por persona de El Salvador representó un 37,1% y un 27,0% de la inversión per cápita en educación y salud (Cajina y Orozco, 2015).

Empero, el gasto militar como porcentaje del gasto total del gobierno se mantuvo estable entre 2004 y 2014, excepto en Honduras, donde pasó de 2,5% a 4,2%. En El Salvador representó alrededor del 5%, en Guatemala cerca del 3% y en Nicaragua osciló entre 2,4% y 3,3% (cuadro 6.17).

### Aumentan alertas por violaciones y amenazas en materia de derechos humanos

El respeto a los derechos humanos es uno de los pilares del ejercicio democrático del poder. Los países centroamericanos han ratificado los principales instrumentos internacionales en esta materia y no se reportaron mayores cambios en el período

estudiado (2010-2014). El reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue reformado en marzo de 2013, como consecuencia de críticas y presión de varios gobiernos al Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) y a la misma CIDH. Los cambios hicieron más rigurosos los mecanismos asociados a las medidas cautelares y los requisitos para que las víctimas accedan a la Comisión. En el primer caso se dispuso aumentar la publicidad y la difusión de los criterios para el otorgamiento, ampliación, modificación y levantamiento de medidas cautelares, así como perfeccionar los procedimientos empleados por la CIDH para su seguimiento y para la individualización de sus beneficiarios. Y en materia de acceso se detallaron los parámetros que utiliza la Comisión para determinar los requisitos de urgencia, gravedad e irreparabilidad.

En años recientes se ha deteriorado la situación de los derechos humanos en Centroamérica, por factores como los altos niveles de criminalidad, la creciente res-

CUADRO 6.15

## CENTROAMÉRICA

#### Cantidad de efectivos militares por país y división. 2008-2014 (personas)

País	2008	2010	2012	2014	Tasa de crecimiento 2008-2014 (porcentajes)
<b>El Salvador</b>	<b>16.430</b>	<b>14.262</b>	<b>15.770</b>	<b>24.799</b>	<b>50,9</b>
Ejército	15.150	12.661	12.740	20.897	
Fuerza Naval	620	830	1.520	1.945	
Fuerza Aérea	660	771	1.510	1.957	
<b>Guatemala</b>	<b>14.193</b>	<b>14.906</b>	<b>15.580</b>	<b>22.326</b>	<b>57,3</b>
Ejército	12.425	13.078	13.669	15.568	
Fuerza Naval	897	909	996	1.666	
Fuerza Aérea	871	919	915	1.008	
Seguridad ciudadana				4.084	
<b>Honduras</b>	<b>10.263<sup>a/</sup></b>	<b>8.566<sup>b/</sup></b>	<b>10.550</b>	<b>15.550</b>	<b>51,5</b>
Ejército	6.077	6.467	7.200	7.200	
Fuerza Naval	884	994	1.100	1.100	
Fuerza Aérea	2.112	1.105	2.250	2.250	
Policía Militar				5.000	
<b>Nicaragua</b>	<b>9.412</b>	<b>9.412</b>	<b>10.404</b>	<b>10.358</b>	<b>10,1</b>
Ejército					
Fuerza Naval					
Fuerza Aérea					
<b>Total</b>	<b>50.298</b>	<b>47.146</b>	<b>52.304</b>	<b>73.033</b>	<b>45,2</b>

a/ El dato total de Honduras incluye 1.236 miembros del ejército en la Secretaría de Defensa y otras oficinas.

b/ El dato corresponde a 2009.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 y datos del *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, ediciones 2008, 2008, 2010, 2012 y 2014.

CUADRO 6.16

## CENTROAMÉRICA

**Gasto militar. 2004-2014**  
(millones de dólares constantes de 2011)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Tasa de crecimiento 2004-2014 (porcentajes)
El Salvador	211	212	221	229	224	228	237	256	269	260 <sup>a/</sup>	253 <sup>a/</sup>	19,8
Guatemala	182	146	170	168	182	170	187	197	218	233	234	28,3
Honduras	94 <sup>a/</sup>	92 <sup>a/</sup>	106	126	156	175	181	200	183	224	234	149,1
Nicaragua	44	44	46	46	44	43	46	51	69	82	79	80,1
Total	531	494	544	568	605	617	651	705	738	798	800	50,6

a/ Datos estimados.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 e información de la base de datos de gasto militar del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (Sipri, por su sigla en inglés).

CUADRO 6.17

## CENTROAMÉRICA

**Gasto militar como porcentaje del gasto total del gobierno**  
2004-2014  
(porcentajes)

País	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
El Salvador	5,6	5,3	5,2	5,5	5,1	4,9	4,9	5,1	5,3	5,0 <sup>a/</sup>	4,6 <sup>a/</sup>
Guatemala	3,6	2,8	2,9	2,8	3,1	2,8	2,8	2,9	3,2	3,4	3,3
Honduras	2,5 <sup>a/</sup>	2,6 <sup>a/</sup>	2,7	3,0	3,4	3,7	4,0	4,4	3,8	4,1	4,2
Nicaragua	2,4	2,3	2,6	2,6	2,4	2,3	2,3	2,4	2,9	3,3	3,00

a/ Los datos corresponden a estimaciones.

Fuente: Elaboración propia a partir de Cajina y Orozco, 2015 e información de la base de datos de gasto militar del Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (Sipri, por su sigla en inglés).

puesta militar, el colapso de los sistemas penitenciarios y las limitaciones de acceso a los tribunales de justicia. Las minorías que con más frecuencia son víctimas de discriminación son las personas con discapacidad, la población lesbiana, gay, transgénero y bisexual (LGTBI), las mujeres y las comunidades indígenas (Equipo Regional de Monitoreo y Análisis de Derechos Humanos en Centroamérica, 2013).

El Examen Periódico Universal (EPU)

del Consejo de Derechos Humanos de la ONU establece un sistema de observación del cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia<sup>14</sup>. Guatemala<sup>15</sup>, Costa Rica<sup>16</sup>, El Salvador<sup>17</sup> y Nicaragua<sup>18</sup> se han sometido a examen en dos ocasiones, mientras que Honduras y Panamá lo han hecho solo una vez<sup>19</sup>. La mayor parte de las recomendaciones emitidas a partir de estas evaluaciones se refiere a los derechos económicos, sociales y culturales, a la necesidad

de efectuar reformas legales y fortalecer las instituciones nacionales (*ombudsman*, ministerios públicos, Poder Judicial, entre otros) y a combatir la violencia y la discriminación contra las mujeres (Cejil, 2015).

Por otra parte, la CIDH emitió 69 comunicados públicos durante el período 2009-2014. En el 68% de ellos expresó preocupación por las restricciones a la libertad de expresión, destacando principalmente el caso Honduras en el contexto del golpe de Estado ocurrido el 28 de junio de 2009<sup>20</sup>. Además abordó el tema del acceso a las garantías judiciales y la impunidad (14%) y en tercer lugar se pronunció sobre hechos de tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes (6%).

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en ejercicio de su competencia contenciosa, emite sentencias y supervisa su acatamiento. Este órgano determina si un Estado ha violado alguno de los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos u otros tratados de la misma índole aplicables al SIDH. Durante el período 2009-2014, esta Corte emitió diecisiete sentencias contra Estados centroamericanos, la mayoría por litigios originados en las décadas de 1980 y 1990. Asimismo, dictó 137 medidas de reparación, de las cuales el 55% está pendiente de verificación, el 32% fue incumplido y solo un 12% se considera cumplido. En general, el porcentaje de acatamiento por parte de los Estados es

mínimo y se requiere mayor voluntad y disposición para cumplir, particularmente con las medidas que pretenden evitar la repetición de violaciones de los derechos humanos (Cejil, 2015).

### Movilizaciones ciudadanas fortalecen la lucha contra la corrupción

El ejercicio democrático del poder requiere mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas, que permitan verificar el cumplimiento de los mandatos que la legislación y el electorado delegan en el gobierno y las instituciones del Estado. Para que ello suceda es fundamental asegurar el acceso oportuno a información sobre la gestión pública y la aplicación de controles y sanciones institucionales y ciudadanas.

Tal como reportó el *Informe Estado de la Región* en 2008, la corrupción, entendida como “el abuso en el poder para obtener un beneficio propio”, es un reto para las democracias centroamericanas (PEN, 2008). En los últimos años la lucha contra la corrupción se ha posicionado fuertemente en el debate público y se ha incrementado el escrutinio ciudadano, estimulado por la creación de canales institucionales de denuncia, el auge del periodismo investigativo y el trabajo de organizaciones civiles. En 2015 aumentaron las denuncias de corrupción y las protestas ciudadanas en varios países, sobre todo en Guatemala, Honduras y Panamá. En el primero de estos países ello resultó en la renuncia y enjuiciamiento del Presidente y la Vicepresidenta de la República (recuadro 6.4). Congruente con esta situación, Guatemala se ubicó en el lugar 123 del índice de percepción de la corrupción 2015, el resultado más bajo de Centroamérica, solo superado por Nicaragua (130) y el mismo de Gambia, Kazajistán, Timor del Este, Líbano y Madagascar (Transparencia Internacional, 2016a).

De manera general, los actos corruptos pueden dividirse en corrupción grande o de alto nivel, también conocida como de cuello blanco, y corrupción pequeña o administrativa (Heidenheimer, 1978). La primera se refiere a las acciones ilegales que realizan las élites políticas y las altas jerarquías de gobierno. También

#### RECUADRO 6.4

### Escándalos de corrupción estremecieron la región en 2015

En 2015 Guatemala, Panamá y Honduras fueron sacudidos por diversos casos de supuesta corrupción de altas autoridades.

En Guatemala el Ministerio Público denunció irregularidades en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) presentó una acusación judicial contra la vicepresidenta Roxana Baldetti y luego contra el presidente Otto Pérez, por su presunta pertenencia a una red de defraudación aduanera. Numerosas movilizaciones ciudadanas generaron la renuncia de ambos jerarcas.

En Honduras se investiga un posible desfalco en contra del Instituto Hondureño de

Seguridad Social y miles de personas se han manifestado en contra de la impunidad en este caso.

En Panamá se presentó una denuncia contra el expresidente Ricardo Martinelli, por la compra irregular de alimentos deshidratados con fondos del Programa de Ayuda Nacional (PAN). Martinelli abandonó el país poco después y se ha defendido alegando persecución política. También existen denuncias por supuestas escuchas telefónicas ilegales durante su gobierno.

Fuente: Elaboración propia con información de *Diario Colatino* y *La Prensa Gráfica* (El Salvador); *El Periódico* y *Prensa Libre* (Guatemala); *El Heraldo* y *La Tribuna* (Honduras) y *La Prensa* (Panamá).

pertenecen a esta categoría las irregularidades en el financiamiento de campañas políticas. Usualmente esta modalidad opera a partir de complejas redes de funcionarios públicos, individuos y corporaciones internacionales (Moody-Stuart, 1997). Por su parte, la pequeña corrupción ocurre en las esferas administrativas, en la cotidianidad de los trámites y la prestación de servicios públicos, casi siempre de forma bilateral entre un funcionario y un ciudadano que hace un pago ilegal o “mordida” para obtener una patente comercial o evitar multas de tránsito y sanciones municipales, entre otros. Estas modalidades afectan a la ciudadanía de manera diferenciada y, por lo tanto, son percibidas de distinto modo. La cobertura mediática y la creciente protesta ciudadana en la región han sido motivadas, principalmente, por la corrupción de alto nivel.

La existencia de medios de comunicación independientes es clave para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública. En 2014 el índice de libertad de prensa de la organización Reporteros sin Fronteras ubicó a Costa Rica en la mejor posición del Istmo (21) y a Honduras en la peor (129).

El Salvador ha mejorado sustancialmente en los últimos años, mientras que en Guatemala, Nicaragua y Panamá la situación se ha deteriorado (cuadro 6.18). Los casos más graves son el de Honduras, donde se cometieron 33 homicidios de periodistas entre 2010 y 2013, la mayoría de los cuales se mantenía impune a diciembre de 2013 (Conadeh, 2013) y el de Guatemala, que registró 12 asesinatos de comunicadores entre 2008 y 2013. En Costa Rica los medios han denunciado supuestas intervenciones telefónicas y un intento de reforma legal que afectaría el libre ejercicio de su labor. En El Salvador se han reportado amenazas contra estos profesionales y en Guatemala el Observatorio de los Periodistas documentó 27 casos de amenazas, agresiones físicas, obstrucciones de acceso a la fuente, difamación y acoso judicial. Por último, en Panamá entre 2009 y 2013 se reportaron 158 casos de comunicadores que sufrieron ataques y amenazas, algunas por parte de cuerpos policiales (Ávila et al., 2015).

Tanto en Costa Rica como en Panamá, y más recientemente en Guatemala y Honduras, el periodismo investigativo ha tenido un rol importante en la



CUADRO 6.18

## CENTROAMÉRICA

**Posición de los países centroamericanos en el índice de libertad de prensa<sup>a/</sup>. 2007-2014**

País	2007	2008	2009	2010	2011/2012	2013	2014
Costa Rica	21	22	30	29	19	18	21
El Salvador	64	62	79	51	37	38	38
Guatemala	104	101	106	77	97	95	125
Honduras	87	99	128	143	135	127	129
Nicaragua	47	59	76	83	72	78	71
Panamá	54	57	55	81	113	111	87

a/ El índice es elaborado por la organización Reporteros sin Fronteras con base en encuestas realizadas a reporteros, ONG y grupos de la sociedad civil. Comprende el resultado de siete categorías: pluralismo, independencia de medios, censura, marco legal, transparencia institucional, infraestructura y violencia contra reporteros.

Fuente: Elaboración propia con datos de Reporteros sin Fronteras.

denuncia y seguimiento de los casos de corrupción que se han ventilado en los últimos años. En Costa Rica entre 2008 y 2013 los medios de comunicación revelaron dieciocho casos, que involucraron a altos jerarcas de varias administraciones y funcionarios de gobiernos locales. En Panamá, la prensa denunció el supuesto manejo irregular de fondos públicos en la administración Martinelli (Ávila et al., 2015).

En Centroamérica los medios de comunicación enfrentan riesgos asociados tanto a las presiones de grupos de interés económico y político como a las amenazas y atentados contra la integridad física de los periodistas, hechos que implican violaciones de los derechos humanos y la libertad de prensa. De acuerdo con la organización Human Rights Watch (2014), en Guatemala se han reportado ataques contra periodistas, sindicalistas y defensores de los derechos humanos que han denunciado casos de corrupción y narcotráfico.

### Nuevos instrumentos y más presupuesto para el control de la corrupción

Las denuncias y la creciente movilización ciudadana alrededor de la lucha contra la corrupción han coincidido en los últimos años con la actualización o mejoramiento de la normativa relacionada con el acceso a la información, la

transparencia y las libertades de prensa y expresión. En Costa Rica se cuenta con diez instrumentos aprobados o modificados entre 2006 y 2013 que han permitido avances como la tipificación de los delitos informáticos, la protección contra el exceso de trámites administrativos, el establecimiento de un sistema de denuncias electrónicas y la creación del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, que protege los derechos de las personas usuarias de los servicios públicos y privados (que brindan servicios públicos). En El Salvador, durante el período 2010-2014, se emitieron al menos cuatro decretos legislativos que regulan la institucionalidad de los partidos políticos, el derecho de rectificación o respuesta en los medios de prensa, el acceso a la información pública y la ética gubernamental. En Guatemala, el Congreso de la República promulgó una ley sobre transparencia y rendición de cuentas en la cual se estipula, entre otros asuntos, que todas las entidades públicas deberán presentar informes sobre sus movimientos financieros en los primeros cinco días de cada mes, por medio de sus páginas en internet y, en 2012, fue aprobada la Ley Contra la Corrupción, sancionada por el presidente Pérez Molina, quien renunciaría al cargo en 2015 bajo acusaciones de corrupción. En Honduras se aprobaron más de veinte procedimientos entre decretos, resoluciones y acuerdos

relacionados con la Ley de Transparencia en el Acceso a la Información Pública. En Nicaragua, entre otros, se publicó en 2009 el Código de Conducta Ética de los Servidores Públicos del Poder Ejecutivo y en 2010 la Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público. En Panamá se creó la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información, una institución descentralizada que tiene como objetivo examinar la gestión de las dependencias del Gobierno Central, instituciones autónomas o semiautónomas, municipios, juntas comunales y locales y empresas públicas y mixtas, a efecto de identificar y sancionar eventuales actos de corrupción. Además, esta entidad funcionaría como una plataforma de atención de reclamos y quejas de la ciudadanía, sobre situaciones que afecten el derecho de petición, el acceso a la información pública, la transparencia, la ética y la lucha contra la corrupción (Ávila et al., 2015).

Los avances más positivos tienen que ver con el acceso ciudadano a la información y los procedimientos de *accountability* o rendición de cuentas por parte de las entidades públicas. Para ello se aprovechan las nuevas tecnologías, por ejemplo para crear sistemas de denuncias electrónicas. Sin embargo, los progresos no son homogéneos, pues la mayoría de los países del Istmo aún presenta debilidades institucionales que deben ser corregidas (Ávila et al., 2015).

Por último, los países se han comprometido con la Alianza para el Gobierno Abierto, una plataforma internacional dedicada a lograr que los gobiernos rindan cuentas, sean más abiertos al escrutinio público y mejoren su capacidad de respuesta a la ciudadanía. Guatemala, Honduras y El Salvador se adhirieron en 2011 y Panamá y Costa Rica en 2012. A pesar de tener un avance desigual, todos los países se encuentran desarrollando actualmente el segundo ciclo del plan de acción (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015).

### Se amplían las capacidades de los órganos de control

Los cambios normativos recientes y la existencia de un conjunto de instituciones de control conforman un marco

institucional que pretende erradicar la corrupción, en una región donde predominan percepciones poco favorables sobre el tema, y donde 15 de los 39 ex presidentes del período 1990-2015 han estado bajo el escrutinio público por presuntos hechos de corrupción (Meléndez, 2015).

La lucha contra la corrupción involucra a un conjunto de actores que, desde diversos frentes, realizan esfuerzos para transparentar la función pública: desde el papel de la ciudadanía hasta el de las ONG y el de distintos órganos estatales. En esta edición se analizan las capacidades de las instituciones fiscalizadoras de la Hacienda Pública (contralorías de cuentas), las defensorías de los habitantes y las fiscalías anticorrupción. Se utilizan tres indicadores: presupuesto, recursos humanos y denuncias ciudadanas, que permiten conocer con mayor profundidad el quehacer de estas entidades.

Aunque no forma parte de los órganos analizados en esta ocasión, es importante mencionar la reciente conformación (enero de 2016) de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIGH), de la OEA. Este organismo investigará las actividades criminales en los sistemas político y judicial, y brindará recomendaciones al Estado hondureño (Transparencia Internacional, 2016b). Se estima que

la MACCIGH tendrá un presupuesto anual de ocho millones de dólares (Lohmuller, 2016).

### Órganos contralores

Durante el período 2009-2015 todos los órganos contralores centroamericanos experimentaron crecimientos nominales en sus presupuestos anuales, aunque con amplias diferencias entre los países. En tal sentido se identifican tres situaciones: i) la de Guatemala, con un crecimiento promedio mayor al 13%, ii) la de Costa Rica y Panamá, con aumentos cercanos al 7,5%, y iii) la de El Salvador, Honduras y Nicaragua, con incrementos de entre 2,3% y 2,7% (Leiva, 2016).

En los años estudiados Panamá dedicó 21 dólares anuales por habitante a su entre contralor. En contraste, ninguno de los demás países superó el promedio de 10 dólares anuales: El Salvador y Costa Rica presupuestaron entre 6 y 7 dólares per cápita, mientras que Guatemala, Honduras y Nicaragua destinaron entre 1 y 3 (cuadro 6.19).

Los órganos contralores de la región también se diferencian por el tamaño de su personal. La mayor contratación anual promedio corresponde a Panamá, con 2.496 funcionarios, seguida por Guatemala (1.423) y El Salvador (1.255). Costa Rica, Nicaragua y Honduras muestran las nóminas más pequeñas: entre

461 y 649 empleados. Con dos salvedades, entre 2008 y 2009 no hubo cambios significativos en estas cifras, ya que la planilla de las instituciones aumentó entre 1% y 3,5% anual. Las excepciones son Guatemala, que registró una tasa de crecimiento promedio de 10,2%, debido principalmente a un incremento de alrededor de 50% en la cantidad de funcionarios entre 2008 y 2009, y Nicaragua, donde el personal más bien disminuyó casi un 1% (Leiva, 2016).

Como se verá más adelante, estas instancias reciben menos denuncias que las defensorías de habitantes. La contraloría de Panamá atendió la mayor cantidad de casos durante el período estudiado (2008-2014): en promedio 1.183 por año, más que el resto de la región en su conjunto. Costa Rica se ubica en segundo lugar, pero con un promedio anual que es menos de la mitad del de Panamá (570). En Honduras, el Tribunal Superior de Cuentas atendió un promedio de 283 gestiones anuales, mientras que en Nicaragua, Guatemala y El Salvador la cifra fue inferior a 160 (Leiva, 2016).

El número de denuncias atendidas por cada 10.000 habitantes es bajo, pues no pasa de 5 en ningún país y año, e incluso en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua llega a estar por debajo de 0,5 (PEN, 2014). Si se compara la tasa

CUADRO 6.19

#### CENTROAMÉRICA

#### Presupuestos per cápita de las instituciones contraloras. 2009-2015 (dólares)

País	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio anual	Tasa de crecimiento promedio anual (porcentajes)
Costa Rica	Contraloría General de la República	5,7	6,9	7,6	7,5	7,8	7,7	7,9	7,3	6,0
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	5,3	5,4	5,6	5,7	5,8	5,9	5,9	5,7	1,8
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	2,2	2,6	2,8	2,7	3,2	3,5		2,8	10,4
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	1,3	1,3	1,3	1,4	1,3	1,4	1,4	1,3	0,8
Nicaragua	Contraloría General de la República	1,3	1,1	1,1	1,2	1,2	1,3	1,3	1,2	0,9
Panamá	Contraloría General de la República	15,8	19,6	23,7	23,2	21,1	21,9	21,3	21,0	5,8

Fuente: Leiva, 2016 con base en los presupuestos aprobados por los respectivos Congresos y datos de población de Cepal.

de crecimiento promedio anual de los presupuestos, el personal y las denuncias, se observa que en Guatemala, Nicaragua y Panamá los presupuestos crecen más que las denuncias y el personal, mientras que en los restantes países las denuncias crecen a un ritmo mayor que las demás variables. Llama la atención el caso de Nicaragua, pues, pese a que el presupuesto tiene una tasa de crecimiento positiva, tanto la cantidad de personal como las denuncias han decrecido. En 2014 Panamá y Guatemala registraron los valores más altos en presupuesto total y cantidad de personal en sus institucio-

nes contraloras, con amplias brechas con respecto a las demás naciones del Istmo (cuadro 6.20).

### Órganos defensores de los habitantes

El presupuesto per cápita anual de los órganos defensores muestra diferencias entre las naciones centroamericanas. Costa Rica ostenta la cifra más alta, 1,8 dólares; Nicaragua y Honduras destinan 0,3 y 0,4, respectivamente, y en una posición intermedia se encuentran Guatemala, El Salvador y Panamá, que dedican a este rubro entre 0,9 y 1,3 dólares

por persona (cuadro 6.21). Las tasas de crecimiento de los presupuestos son bajas y en todos los casos menores a 10%.

El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador son las instituciones con mayor cantidad de funcionarios en la región, entre 445 y 609 en promedio en el período 2009-2015. Los órganos defensores de Costa Rica, Panamá y Honduras cuentan con menos personal: 167, 186 y 149 empleados, respectivamente (Leiva, 2016).

Guatemala es también el país donde más creció la nómina de esta institución,

CUADRO 6.20

## CENTROAMÉRICA

**Presupuestos, cantidad de personal y cantidad de denuncias de las instituciones contraloras.**

CIRCA 2008-2015

País	Presupuesto		Personal		Denuncias <sup>a/</sup>	
	2014 (millones de dólares)	Crecimiento anual (porcentajes)	2014	Crecimiento anual (porcentajes)	2014	Crecimiento anual (porcentajes)
Costa Rica	38,0	7,4	675,0	1,1	673,0	10,4
El Salvador	37,4	2,4	1.280,0	1,1	245,0	12,3
Guatemala	55,3	13,1	1.556,0	10,2	92,0	-3,2
Honduras	11,9	2,7	531,0	1,3	282,0	8,0
Nicaragua	7,7	2,3	449,0	-0,8	36,0	-8,4
Panamá	86,2	7,5	2.727,0	3,5	1.079,0	5,6

a/ Se refiere a denuncias recibidas por los departamentos de denuncias ciudadanas o atención al ciudadano. En El Salvador incluye denuncias de personas jurídicas y en Costa Rica las denuncias recibidas por las siguientes clasificaciones: personas físicas, anónimas, sin clasificar, miembros de asociaciones o sindicatos y representantes de personas jurídicas y empresas.

Fuente: Leiva, 2016 con base en memorias institucionales, presupuestos e información aportada directamente por las instituciones contraloras.

CUADRO 6.21

## CENTROAMÉRICA

**Presupuestos per cápita de las instituciones defensoras de los habitantes. 2009-2015**

(dólares)

País	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	1,2	1,5	1,7	1,9	2,0	2,0	2,1	1,8
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	1,1	1,1	1,2	1,4	1,4	1,4	1,5	1,3
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9
Honduras	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Panamá	Defensoría del Pueblo	1,0	1,0	1,0	1,6	1,5	1,5	1,4	1,3

Fuente: Leiva, 2016, con base en los presupuestos aprobados por los respectivos Congresos y, en el caso de Guatemala, en el informe presupuestario del Procurador de Derechos Humanos. La fuente de los datos de población es la Cepal.

con un ritmo anual promedio de alrededor de 5% en el período 2009-2015 y un incremento de 17% entre 2014 y 2015. Las demás naciones presentan tasas de crecimiento menores o iguales a 2,5%, con los casos extremos de El Salvador y Honduras, cuya tasa es cercana a cero, es decir, sus órganos defensores tienen una dotación de recursos humanos relativamente constante a lo largo del tiempo (Leiva, 2016).

Costa Rica y Panamá registran las mayores cantidades de denuncias por cada 10.000 habitantes, aunque con disparidades: la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica casi duplica los casos atendidos por la Defensoría del Pueblo de Panamá. Las defensorías de Honduras, Guatemala y El Salvador reciben entre 14 y 19 denuncias, mientras que la Procuraduría para la Defensa de los

Derechos Humanos de Nicaragua atienden de un promedio de 5,8 casos anuales por cada 10.000 habitantes (cuadro 6.22).

La razón de denuncias por funcionario aporta una aproximación a la carga de trabajo de las defensorías. Este indicador debe interpretarse como la cantidad de casos que tramita por año cada empleado, si todo el personal se dedicará a atender denuncias. Costa Rica muestra la mayor carga de trabajo, con un promedio de 145 denuncias. Le siguen Honduras y Panamá, con 74 y 53. Guatemala y El Salvador reciben menos de 50 denuncias anuales (cuadro 6.23)

Al comparar la expansión promedio anual de los presupuestos, el personal y las denuncias recibidas por las instituciones defensoras de los habitantes, se observa que en todos los países, excepto en Guatemala, los presupuestos crecen a un

ritmo mayor que el personal y la denuncias; en Nicaragua incluso se registra un descenso de los casos atendidos (gráfico 6.3). Por último, Guatemala presenta una tasa de crecimiento mayor para el personal (5,1%) que para el presupuesto (3,8%) y las denuncias (1,2%), lo que se explica por el fuerte aumento del personal que se dio entre 2014 y 2015 (de 629 a 734 funcionarios). En El Salvador el crecimiento promedio del personal y las denuncias es cercano a cero (Leiva, 2016).

### Fiscalías anticorrupción

Los presupuestos anuales de las fiscalías anticorrupción de Guatemala, Honduras y Costa Rica se mantuvieron por debajo del millón de dólares entre 2009 y 2015. En los dos primeros países crecieron a tasas promedio anuales de 12%, mientras que el de la Fiscalía

CUADRO 6.22

#### CENTROAMÉRICA

**Cantidad de denuncias recibidas por las instituciones defensoras de los habitantes.** 2009-2014  
(por 10.000 habitantes)

País	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	43,2	44,5	41,4	51,4	60,3	61,5	50,4
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	16,2	18,3	22,1	18,6	17,0	15,0	17,9
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	18,5	18,5	15,1		18,2	20,8	18,2
Honduras	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	14,2	13,6	14,1	14,0	13,5	14,7	14,0
Nicaragua	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	6,4	6,3	5,7	5,9	5,3	5,3	5,8
Panamá	Defensoría del Pueblo		22,1			29,9		26,0

Fuente: Leiva, 2016, con datos de las memorias anuales de las instituciones y, en el caso de Honduras, información aportada por el Conadeh. Los datos de población son de la Cepal.

CUADRO 6.23

#### CENTROAMÉRICA

**Razón de denuncias atendidas por funcionario en las instituciones defensoras de los habitantes.** 2009-2014

País <sup>a/</sup>	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio
Costa Rica	Defensoría de los Habitantes	126,6	128,3	119,6	147,6	172,3	178,0	145,4
El Salvador	Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos	22,6	25,8	30,9	26,4	24,0	21,4	25,2
Guatemala	Procurador de los Derechos Humanos	47,2	47,0	38,8		45,0	52,3	46,0
Honduras	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	70,2	76,0	75,9	74,4	70,7	78,9	74,3
Panamá	Defensoría del Pueblo		45,9			59,8		52,9

a/ No fue posible obtener información sobre Nicaragua.

Fuente: Leiva, 2016, con datos de las memorias anuales de las instituciones y, en el caso de Honduras, información aportada por el Conadeh.

Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción de Costa Rica tuvo un decrecimiento anual promedio cercano al 35% entre 2013 y 2015 (Leiva, 2016); sin embargo, en este caso la variación podría deberse a que los datos no incluyen el pago de salarios. Debido al escaso financiamiento que reciben estas institu-

ciones (en comparación con las contralorías y las defensorías), los presupuestos per cápita en todos los países analizados fueron menores a 0,14 dólares en todo el período de estudio y permanecieron relativamente constantes (cuadro 6.24).

Las fiscalías anticorrupción, por ser unidades especializadas de los ministe-

rios públicos o fiscalías generales, cuentan con pocos recursos humanos. En 2015, la instancia con más personal fue la Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública de Honduras, con un total de 66 funcionarios, seguida por la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción de Costa Rica con 27 y la Fiscalía contra la Corrupción de Guatemala con 16 (Leiva, 2016). Tampoco en este caso se observan cambios sustantivos en el tamaño del personal. Costa Rica inició en 2010 con 22 funcionarios y terminó el 2015 con 27; El Salvador tenía 11 funcionarios en 2009 y aumentó a 16 en 2015. Por tanto, ambos países tuvieron tasas modestas de crecimiento en este rubro durante el período analizado. Para Honduras no es posible realizar esta comparación, ya que no se dispone de datos para años anteriores al 2015 (Leiva, 2016).

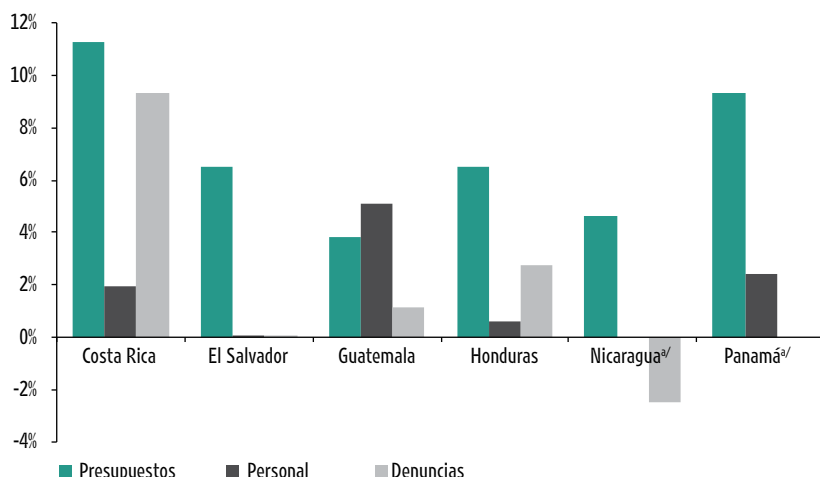
La fiscalía anticorrupción de Costa Rica, pese a que tuvo un fuerte descenso en 2013 y 2014, es la que recibe más denuncias cada año: 1.416 en promedio entre 2011 y 2014. Por su parte, las fiscalías de Guatemala y Honduras atendieron cantidades similares, 256 y 290 casos, respectivamente, en el período 2009-2015, en tanto que la cifra reportada por la Unidad Fiscal de Delitos de Corrupción de El Salvador fue de 20 denuncias anuales. A nivel general, Costa Rica tramitó 1,5 veces más asuntos que el resto de la región en su conjunto.

Por último, no se puede decir que existe un patrón creciente o decreciente en las denuncias interpuestas ante las fiscalías

GRÁFICO 6.3

CENTROAMÉRICA

**Tasas de crecimiento promedio anual de los presupuestos, las denuncias y el personal de las instituciones defensoras de los habitantes.** CIRCA 2009-2015



a/ Por falta de información no se calculó el crecimiento de las denuncias en Panamá, ni el del personal en Nicaragua.

Fuente: Leiva, 2016, con datos de los presupuestos aprobados por los Congresos respectivos, informes de labores y, en el caso de Honduras, información aportada por el Conadeh.

CUADRO 6.24

COSTA RICA, GUATEMALA Y HONDURAS<sup>a/</sup>

**Presupuestos per cápita de las fiscalías anticorrupción.**  
2009-2015  
(dólares)

País	Institución	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Promedio
Costa Rica <sup>b/</sup>	Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción					0,01	0,01	0,01	0,01
Guatemala	Fiscalía contra la Corrupción	0,04	0,05	0,04	0,05	0,06	0,08	0,07	0,06
Honduras <sup>c/</sup>	Fiscalía Especial para la Transparencia y Combate a la Corrupción Pública (FETCCOP)	0,08	0,11	0,12	0,14	0,13	0,13	0,11	0,12

a/ No hay datos disponibles para Panamá, Nicaragua y El Salvador.

b/ Los datos de Costa Rica excluyen el pago de salarios.

c/ La FETCCOP fue creada en 2015 por la Fiscalía General de la República. Antes existía la Fiscalía Especial de Lucha contra la Corrupción.

Fuente: Leiva, 2016, con datos suministrados por los respectivos ministerios públicos o fiscalías. Los datos de población provienen de la Cepal.

centroamericanas (gráfico 6.4). Si bien El Salvador, Guatemala y Honduras muestran tasas promedio positivas (incluso alta en el caso de Guatemala: 61%), ello se debe a grandes aumentos en algunos años, que compensan las caídas sufridas en otros. Así por ejemplo, Guatemala presenta reducciones en tres años (2011, 2013, 2014) y un notable incremento entre 2014 y 2015 (de 114 a 510 denuncias), que coincide con la tensa situación política vivida en ese lapso, y que genera un crecimiento anual positivo. Lo mismo sucedió en El Salvador y Honduras. La excepción es Costa Rica que, por efecto de las reducciones de 2013 y 2014, tiene una tasa de -17% (Leiva, 2016).

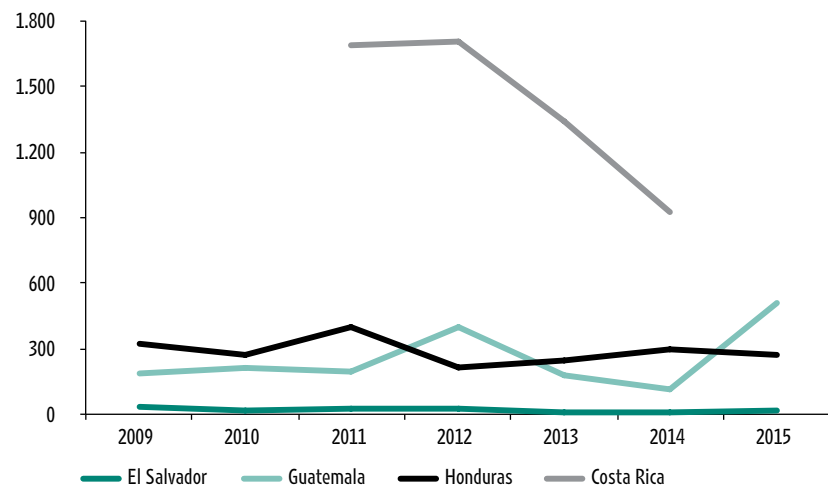
#### Fortalecimiento de las capacidades de los sistemas de administración de justicia

Las anteriores ediciones de este Informe han señalado la fragilidad de los Estados de derecho como uno de los grandes rezagos del proceso de democratización y fortalecimiento institucional de Centroamérica. De acuerdo con el Cuarto Informe, los principales problemas se relacionan con la independencia judicial, la limitada autonomía de los jueces por la inexistencia o debilidad de la carrera judicial, las restricciones presupuestarias, el bajo número de operadores judiciales y la lentitud de los procesos (PEN, 2011). Durante el período 2010-2013 se buscó fortalecer las capacidades de los sistemas de administración de justicia mediante el incremento de sus presupuestos y personal; sin embargo, este Informe no pudo constatar en qué medida ello resultó en un mejor desempeño de los países en este ámbito.

En toda la región los presupuestos de los poderes judiciales aumentaron en el período 2010-2015, pero en magnitudes distintas. En primer lugar están Costa Rica, Nicaragua y Panamá, con tasas de variación de entre 57% y 71%; en una posición intermedia se encuentran El Salvador y Guatemala, con 37% y 41%, respectivamente, y en último lugar se ubica Honduras, con un incremento de 10%. En términos per cápita en todos los países, con excepción de Honduras, los presupuestos crecieron con ritmos similares a los antes descritos, en propor-

GRÁFICO 6.4

COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA Y HONDURAS

**Denuncias recibidas por las fiscalías anticorrupción.** CIRCA 2009-2015

Fuente: Elaboración propia con datos suministrados por los respectivos ministerios públicos o fiscalías

ciones que van desde 60% (Costa Rica) hasta 25% (Guatemala). En Honduras la expansión fue cercana a 0,4%, lo que indica que el presupuesto creció a una tasa menor que la población (cuadro 6.25)

En términos absolutos se observan grandes brechas regionales en el presupuesto asignado por habitante. Costa Rica fue el país que en 2015 (y durante el período) dedicó más recursos a su Poder Judicial, alrededor de 133 dólares por persona, mientras que en Honduras, Nicaragua y Guatemala los montos oscilaron entre 10 y 15 dólares. A nivel intermedio, Panamá destinó 30 dólares y El Salvador 41.

Asimismo, durante los últimos cuatro años en todos los países se incrementó la cantidad de jueces y defensores públicos, actores clave para asegurar una justicia pronta y cumplida. Los datos disponibles del período 2010-2013 muestran que Costa Rica es líder en esta materia, tanto en términos absolutos como per cápita. Honduras y Guatemala ocupan los lugares segundo y tercero, mientras que Panamá tiene la cifra más baja en términos absolutos. Al examinar el indicador de cantidad de habitantes por juez

se confirma la precariedad de los sistemas judiciales y cambia la posición relativa de los países. Así, Guatemala registra el valor más alto: 18.270 habitantes por juez en 2013, una proporción casi cuatro veces mayor que la de Costa Rica. Nicaragua y Panamá también muestran cantidades muy altas de habitantes por juez (cuadro 6.26).

Con información de tres países –dado que no se dispuso de información para El Salvador, Honduras y Nicaragua– es posible afirmar que la gestión de los funcionarios judiciales se ve afectada no solo por la ausencia de carrera judicial, sino también por la inestabilidad en el empleo. Así lo evidencia la relación entre la cantidad de jueces nombrados en propiedad y los interinos, que muestra una tendencia creciente en detrimento de los segundos en todos los países analizados. En Costa Rica los jueces en propiedad pasaron de 807 en 2009 a 856 en 2013, mientras que el número de interinos se elevó de 136 a 314, lo cual significa que el peso relativo del personal en esa condición más que se duplicó, al pasar de 16,8% a 36,7%. Aunque en este país sí existe carrera judicial, los jueces interinos están fuera de ella, por lo que sus

## CUADRO 6.25

## CENTROAMÉRICA

**Presupuesto del Poder Judicial<sup>a/</sup>, total y por habitante.**

2010-2015

País	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variación 2010-2015 (porcentajes)
<b>Total (millones de dólares)<sup>b/</sup></b>							
Costa Rica <sup>c/</sup>	388,2	456,8	511,5	553,7	577,4	662,4	70,6
El Salvador	193,2	208,1	226,9	244,4	254,2	264,8	37,1
Guatemala	135,1	142,9	167,7	187,1	190,1	191,2	41,5
Honduras	79,2	84,1	90,0	89,4	90,5	87,4	10,4
Nicaragua	58,0	63,6	71,6	76,9	85,6	91,1	57,1
Panamá	74,2	84,4	106,8	108,2	105,0	120,3	62,2
<b>Por habitante (dólares)</b>							
Costa Rica	83,2	96,5	106,6	113,9	117,4	133,1	60,0
El Salvador	31,1	33,3	36,1	38,6	39,9	41,4	33,1
Guatemala	9,4	9,7	11,1	12,1	12,0	11,8	25,5
Honduras	10,4	10,8	11,4	11,1	11,0	10,4	0,4
Nicaragua	10,0	10,8	12,0	12,7	13,9	14,6	46,4
Panamá	20,2	22,6	28,1	28,0	26,7	30,2	49,4

a/ Instituciones analizadas: en Costa Rica y Honduras: Poder Judicial; en Nicaragua: Corte Suprema de Justicia; en El Salvador y Panamá: Órgano Judicial, y en Guatemala: Organismo Judicial.

b/ Todos los presupuestos comprenden las partidas destinadas a la administración del Poder Judicial. En algunos países se incluyen también partidas para órganos de apoyo como los siguientes: Costa Rica: Defensa Pública, Organismo de Investigación Judicial (OIJ), Medicatura Forense (adscrita al OIJ), Departamento de Atención de Víctimas y Testigos y las pensiones de los ex empleados del Poder Judicial; El Salvador: Instituto de Medicina Legal; Honduras: Dirección Nacional de Defensa Pública, Dirección de Contraloría del Notariado; Nicaragua: Defensoría Pública, Instituto de Medicina Legal, Programa de Inscripciones y Certificaciones; Panamá: Dirección de Escuela Judicial, Instituto de Defensoría de Oficio, Departamento de Asistencia Legal Gratuita para Víctimas del Delito.

c/ Para efectos de comparación entre los países, del presupuesto del Poder Judicial de Costa Rica se excluyó la partida correspondiente al Ministerio Público.

Fuente: Elaboración propia con base en los presupuestos de los países, tipo de cambio del Consejo Monetario Centroamericano y datos de población de Cepal.

## CUADRO 6.26

## CENTROAMÉRICA

**Cantidad de jueces y habitantes por juez. 2010-2013**

País	2010		2011		2012		2013	
	Total de jueces	Habitantes por juez	Total de jueces	Habitantes por juez	Total de jueces	Habitantes por juez	Total de jueces	Habitantes por juez
Costa Rica	1.110	4.085	1.139	4.032	1.168	3.983	1.212	3.889
El Salvador <sup>a/</sup>	652	9.483	680	9.138	680	9.190	680	9.251
Guatemala	661	21.727	751	19.592	806	18.701	845	18.270
Honduras <sup>a/</sup>	736	10.932	762	10.781	822	10.201	874	9.788
Nicaragua	403	14.431	749	8.006	389	15.607	389	15.769
Panamá <sup>a/</sup>	282	12.985	295	12.623	312	12.139	315	12.225

a/ El dato incluye jueces y magistrados.

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de estadísticas judiciales del Informe Estado de la Región.

nombramientos están sujetos a los vaivenes administrativos y políticos del sistema. En Guatemala se observa una situación similar, pues la cantidad de jueces en propiedad aumentó de 676 en 2009 a 842 en 2014, pero la de interinos se duplicó, al pasar de 32 a 65, y del 4,7% al 7,7% del total. Solo en Panamá el incremento en el interinazgo fue leve, de 47 en 2009 a 51 en 2013 (de 25,4% a 27,1%). Los jueces en propiedad en Panamá, al igual que en Costa Rica, también tuvieron un crecimiento modesto, de 185 a 192.

La cantidad de defensores públicos es otro elemento importante para analizar las capacidades de los sistemas de administración de justicia. Aunque no se contó con información para El Salvador y Nicaragua, puede reportarse la existencia de una importante brecha entre Costa Rica (un defensor por cada 12.371 habitantes) y los demás países (entre 22.627 en El Salvador y 31.803 en Honduras).

#### Disminuye la cantidad de casos, excepto en materia penal

Durante el período 2010-2013 disminuyó el total de casos ingresados a los sistemas de administración de justicia en toda la región, excepto en El Salvador y Honduras. Llama la atención que el indicador de Costa Rica es entre 2,6 y 4 veces superior al de los demás países, que son mucho más grandes y poblados; esto da cuenta de una mayor judicialización de los conflictos, pero también de un acceso más amplio al sistema. La excepción es Guatemala, cuya diferencia con respecto a Costa Rica es mucho menor, de tan solo un 29% (cuadro 6.27).

Según materias, entre 2011 y 2013 aumentó el volumen de casos nuevos en la jurisdicción penal en Nicaragua y Honduras, lo que, sobre todo en el caso hondureño, podría estar asociado a los niveles crecientes de violencia y criminalidad que ha tenido el Istmo en los últimos quince años, pero también evidencia los esfuerzos de los poderes judiciales para reducir la impunidad. En los demás países el ingreso de casos penales más bien presentó caídas en un rango de entre 7% y 26%. De las otras materias estudiadas, los casos civiles tienen un fuerte peso relativo en Costa Rica y Honduras, mientras que los de familia son particu-

CUADRO 6.27  
CENTROAMÉRICA  
Casos ingresados en primera instancia según materia. 2011 Y 2013

País	Casos		Cambio 2011-2013	
	2011	2013	Absoluto	Porcentual
<b>Costa Rica</b>	463.092	397.256	-65.836	-14,2
Penal	234.478	173.852	-60.626	-25,9
Civil	171.372	165.047	-6.325	-3,7
Laboral	30.533	30.361	-172	-0,6
Familia	26.709	27.996	1.287	4,8
<b>El Salvador</b>	101.228	107.049	5.821	5,8
Penal	32.442	28.530	-3.912	-12,1
Civil	18.439	24.443	6.004	32,6
Laboral	6.967	6.929	-38	-0,5
Familia	43.380	47.147	3.767	8,7
<b>Guatemala</b>	318.710	307.786	-10.924	-3,4
Penal	259.091	240.542	-18.549	-7,2
Civil	27.270	26.989	-281	-1,0
Laboral	10.138	12.715	2.577	25,4
Familia	22.211	27.540	5.329	24,0
<b>Honduras</b>	62.506	81.259	18.753	30,0
Penal	27.742	30.520	2.778	10,0
Civil	21.930	32.765	10.835	49,4
Laboral	3.252	3.678	426	13,1
Familia	9.582	14.296	4.714	49,2
<b>Nicaragua</b>	127.470	98.600	-28.870	-22,6
Penal	60.631	61.212	581	1,0
Civil	31.916	32.145	229	0,7
Laboral	4.832	5.243	411	8,5
Familia	30.091			
<b>Panamá</b>	122.484	110.262	-12.222	-10,0
Penal	62.109	51.596	-10.513	-16,9
Civil	28.050	27.728	-322	-1,1
Laboral	2.893	1.674	-1.219	-42,1
Familia	29.432	29.264	-168	-0,6

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país.

larmente importantes en El Salvador.

Las brechas son más claras al analizar la cantidad de casos ingresados por cada mil habitantes, que en Costa Rica llegó a ser, en 2013, hasta catorce veces mayor que en los demás países. Lo mismo sucede con el gasto judicial per cápita, el cual es entre dos y nueve veces mayor que en el resto del Istmo (gráfico 6.5). Entre 2009 y 2013 en Costa Rica aumentó significativamente el presupuesto del Poder Judicial, y a la vez, disminuyó la cantidad de asuntos nuevos por mil habitantes. En las demás naciones los casos ingresados oscilan entre 9 (El Salvador) y 34 (Panamá) por mil habitantes y durante el período considerado tendieron a des-

cender, al tiempo que los presupuestos per cápita crecieron poco.

Los datos sobre cantidad de casos resueltos muestran grandes disparidades. Costa Rica y Guatemala exhiben las cifras más altas en el recuento total, y la mayoría de los asuntos terminados corresponde a la materia penal. Esto último también ocurre en Panamá y Nicaragua, mientras que en El Salvador y Honduras la mayor parte de los casos resueltos tiene que ver con la materia de familia (cuadro 6.28).

La relación entre casos terminados e ingresados da cuenta de que la aspiración de una justicia pronta, cumplida e igual para todos aún no es una realidad en

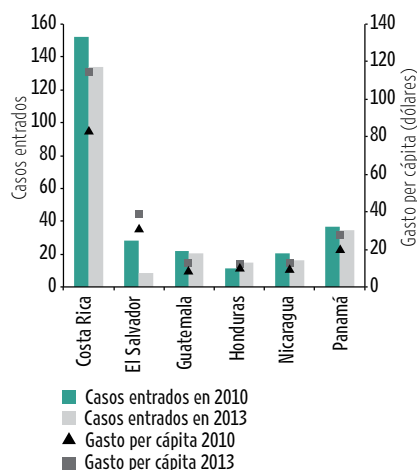


GRÁFICO 6.5

## CENTROAMÉRICA

**Casos entrados en el Poder Judicial por cada mil habitantes y gasto judicial per cápita.**

2010 Y 2013



Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial y el Ministerio de Finanzas de cada país.

Centroamérica. A nivel regional existen tres situaciones. Por un lado están Guatemala y Nicaragua, donde esa relación es baja y se mantuvo relativamente estable durante el período 2009-2013. Por otro lado están Costa Rica y Panamá, donde los asuntos ingresados superaron a los terminados y las proporciones tendieron a mantenerse (con excepción de Panamá en el último año), lo cual indica que, en promedio, la cantidad de casos sin resolver (circulante) no varía entre un año y otro, pero en menor medida que en Guatemala y Nicaragua. Finalmente, en Honduras en la mayoría de los años y en El Salvador durante todo el período los casos resueltos superaron a los nuevos, señal de que se está logrando reducir el circulante (cuadro 6.29). De acuerdo con la información aportada por los sistemas judiciales de la región, en Guatemala y Nicaragua el mejor desempeño se da en el área penal. Para el último año de datos disponibles, todos los países, con excepción de los dos últimos mencionados, lograron proporciones de casos finalizados mayores al 100%: Costa Rica en las materias penal y laboral, Honduras en la penal, Panamá en la de familia y El

CUADRO 6.28

## CENTROAMÉRICA

**Cantidad de casos resueltos por materia. 2013**

País	Penal	Civil	Laboral	Familia	Total
Costa Rica	186.542	76.006	35.052	26.645	324.245
El Salvador	31.084	34.792	7.894	46.868	120.638
Guatemala	147.865	12.942	7.446	6.546	174.799
Honduras	27.451	27.169	4.113	30.026	88.759
Nicaragua	36.123	11.456	1.254	15.487	64.320
Panamá	49.875	23.851	1.589	30.191	105.506

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país.

CUADRO 6.29

## CENTROAMÉRICA

**Crecimiento de casos<sup>a/</sup> ingresados y terminados en primera instancia. 2010-2014**  
(porcentajes)

País	Año	Tasa de crecimiento		Razón terminados/ ingresados
		Ingresados	Terminados	
Costa Rica	2010			80,1
	2011	3,5	17,0	90,5
	2012	-15,5	-23,4	82,0
	2013	1,5	1,0	81,6
El Salvador	2011			152,7
	2012	13,5	-7,0	125,1
	2013	-6,8	-16,1	112,7
	2014	-5,4	-4,6	113,6
Guatemala	2011			56,8
	2012	-4,0	-0,5	58,9
	2013	0,6	-3,0	56,8
	2014	3,9	4,8	57,2
Honduras	2011			165,6
	2012	20,7	-25,9	101,7
	2013	7,7	15,7	109,2
	2014	-9,2	-40,5	71,5
Nicaragua <sup>b/</sup>	2010			52,7
	2011	7,6	-1,8	48,1
	2012	-22,8	-2,9	48,1
	2013	0,2	7,9	49,5
Panamá	2011			103,7
	2012	-18,1	-31,0	87,4
	2013	9,9	20,3	95,7
	2014	-9,0	-31,5	72,0

a/ Incluye las materias civil, penal, familiar y laboral.

b/ No se cuenta con datos para casos en materia de familia para 2012 y 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del Poder Judicial de cada país.

Salvador en las cuatro categorías analizadas.

En materia constitucional, la población de Costa Rica es la que más acude a los tribunales a solicitar la protección o tutela de sus derechos. En 2013, la cantidad de casos por 100.000 habitantes de este país fue alrededor de diecisiete veces mayor que la de Nicaragua, donde este indicador registró la cifra más baja (cuadro 6.30). Las tasas de efectividad (casos ingresados/casos terminados) de Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá fueron, en promedio, mayores al 95% en el período 2011-2014.

#### Producción legislativa: una primera aproximación

Las Asambleas Nacionales o Congresos de los países latinoamericanos han sido catalogados “como débiles, irrelevantes y obstruccionistas de la labor presidencial” (IDEA, 2009). En la historia reciente hay varios ejemplos de presidentes<sup>21</sup> que, para hacer frente a crisis políticas, optaron por el denominado “autogolpe” de Estado, que consiste en disolver de manera inconstitucional el Congreso. No obstante lo anterior, en los regímenes democráticos los parlamentos cumplen una función tan trascendental como los presidentes (Morgenstern y Nacif, 2002). Desafortunadamente no existe información sistemática y de calidad sobre la labor legislativa en Centroamérica. Para el presente Informe se recopilieron por primera vez los datos de la producción normativa del período 2011-2015.

Como se aprecia en el cuadro 6.31, la producción legislativa en Centroamérica presenta disparidades, debido fundamentalmente a las atribuciones que posee cada Parlamento. Por ejemplo, el Congreso de Nicaragua otorga personerías jurídicas a instituciones como iglesias y asociaciones. Tanto este país como Panamá distinguen entre leyes y otros productos legislativos (como decretos, acuerdos y resoluciones), mientras en Honduras, Guatemala y El Salvador la categoría de decretos incluye tanto la creación de leyes como la promulgación de reformas, convenios y acuerdos internacionales. Esta situación hace que la información disponible no sea estrictamente comparable. Tomando esto en cuenta, los países con mayor producción legislativa durante el período 2011-2015 fueron El Salvador y Nicaragua, con 1.731

CUADRO 6.30

## CENTROAMÉRICA

**Casos ingresados en los tribunales constitucionales.** 2011-2014 (por 100.000 habitantes)

Año	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
2011	373,7	22,2	72,2	27,0	19,5	28,4
2012	339,6	22,5	64,7	31,1	19,4	27,8
2013	349,9	25,8	71,0	29,6	19,5	28,8
2014	310,1	26,1	78,5	33,4		31,2

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país y datos de población de Cepal.

CUADRO 6.31

## CENTROAMÉRICA

**Producción legislativa por país<sup>a/</sup>.** 2011-2015

País	2011	2012	2013	2014	2015 <sup>b/</sup>	Total
<b>Costa Rica</b>						
Leyes	105	89	90	84	54	422
<b>El Salvador</b>						
Decretos	398	365	346	316	306	1.731
<b>Guatemala</b>						
Decretos	51	50	28	52	32	213
Decretos	37	34	19	22	14	126
Acuerdos	14	16	9	30	18	87
<b>Honduras</b>						
Decretos	69	48	63	35	46	261
<b>Nicaragua</b>						
Decretos	515	356	318	363	140	1.692
Decretos	488	306	295	325	130	1.544
Leyes	27	50	23	38	10	148
<b>Panamá</b>						
Decreto	147	133	191	148	76	695
Decreto	1	0	1	0	0	2
Leyes	82	89	136	40	76	423
Resoluciones	64	44	54	108	0	270

a/ Se incluye la producción de leyes, decretos, resoluciones y acuerdos según las clasificaciones que utiliza cada Congreso, las cuales no son homogéneas. En Guatemala, Honduras y El Salvador la producción de nuevas leyes está catalogada dentro de la categoría “decretos”.

b/ Los datos de 2015, con excepción de Costa Rica, son preliminares.

Fuente: Elaboración propia con información de los Congresos de cada país.

y 1.692 instrumentos aprobados, respectivamente. Les siguen Panamá con 695, Costa Rica con 422, Honduras con 261 y Guatemala con 213.

La producción de 2014 se clasificó de acuerdo con el contenido de las leyes, decretos y resoluciones emitidas. En total se identificaron dieciséis temas<sup>22</sup>, que incluyen

desde salud y educación hasta donaciones y otorgamiento de personerías jurídicas. Los datos recabados evidencian una clara concentración en los asuntos económicos y de relaciones internacionales. El primero representa cerca de una quinta parte del total a nivel regional y aún más en Panamá y El Salvador; en este último país concentra

el 40,9% (cuadro 6.32). El segundo abarca el 10% de la producción regional, pero en Costa Rica y El Salvador asciende a 12,7% y 14,5%. Además hay otras particularidades interesantes. En Honduras y Guatemala los temas de justicia y seguridad tienen un peso mayor que en el resto del Istmo, en Panamá destacan la salud, la infraestructura y el transporte, y en Honduras los asuntos sociales distintos a salud y educación (pobreza, migraciones, cuidado, vivienda). Finalmente cabe destacar que en Costa Rica alrededor de una cuarta parte de la producción legislativa corresponde a donaciones de terrenos e inmuebles, asunto que en la mayoría de los otros países no compete al Congreso, lo que evidencia cierta dispersión en un asunto administrativo que podría ser resuelto por otra instancia y además también puede estar asociado a dinámicas políticas que, por este medio, buscan responder a intereses y necesidades de grupos y sectores específicos. Una situación similar se presenta en Nicaragua con el otorgamiento de personerías jurídicas.

### Convivencia ciudadana

El tercer y último eje de análisis de este capítulo se refiere a la calidad de la convivencia ciudadana, en los ámbitos de la seguridad, la participación y el apoyo a la democracia. Así pues, se indaga si en Centroamérica esa convivencia ocurre en un marco de respeto a los derechos y la dignidad de las personas, si la ciudadanía

tiene una fuerte adhesión a la democracia y participa activamente en la formación de una opinión pública pluralista, que realiza un escrutinio efectivo y permanente de los asuntos de interés para la colectividad. Asimismo, el capítulo aporta información para valorar en qué medida las y los ciudadanos ejercen de manera eficaz su derecho a la libre organización, mediante la creación de múltiples y dinámicas organizaciones de la sociedad civil, y hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública. El principal hallazgo del estudio en estas áreas es un preocupante deterioro de la convivencia pacífica, que erosiona la frágil estabilidad democrática de la región.

### Violencia y criminalidad

Esta sección aborda los temas de la violencia y la criminalidad, dos fenómenos que, a ojos de los mismos centroamericanos, se han convertido en el principal problema de la región y que, si bien son generalizados, se concentran sobre todo en los tres países del llamado Triángulo Norte –Guatemala, El Salvador y Honduras– y en ciertos espacios subnacionales. El primer apartado se dedica a los homicidios y el segundo a otras formas de violencia, como los accidentes de tránsito, la violencia intrafamiliar y los asaltos. En la sección final se explora la dinámica de algunos factores asociados a la criminalidad, como el narcotráfico, las pandillas, el acceso a armas y la debilidad de las instituciones, en especial las judiciales.

### Violencia homicida perturba la convivencia pacífica en la región

Según las encuestas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (Lapop), de la Universidad Vanderbilt, entre 2004 y 2014 la criminalidad ha sido señalada de forma recurrente como el principal problema de Centroamérica. Ya en entregas anteriores este Informe ha alertado sobre la amenaza que esto representa para la convivencia democrática, no solo porque quebranta el principio básico del respeto a la vida entre los habitantes de una comunidad, sino además porque algunas de las soluciones que se plantean atentan contra los derechos ciudadanos. En 2010 el Banco Mundial estimó que los costos derivados del crimen y la violencia representaron un 7,7% del PIB como promedio regional, pero en tres países (El Salvador, Nicaragua y Honduras) alcanzaron cerca del 10%. Los efectos del crimen y la violencia se trasladan así a la productividad, la inversión y el crecimiento económico (Banco Mundial, 2011).

Los factores más comunes asociados a la inseguridad y la violencia en el Istmo son la desigualdad, el narcotráfico y las pandillas. Sin embargo, no existen suficientes datos para establecer una causalidad directa entre ellos. Por ejemplo, Wilkinson (2004) vincula la desigualdad con la desconfianza y el menoscabo de la vida en comunidad, lo que a su vez se traduce en mayores grados de hostilidad. El fenómeno de la violencia en

CUADRO 6.32

#### CENTROAMÉRICA

**Producción legislativa, según temas de las leyes, decretos y resoluciones. 2014**  
(porcentajes)

Tema	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Región
Salud	5,9	2,3	1,8	4,7	3,3	10,3	4,2
Economía	15,7	40,9	12,7	16,3	5,1	24,8	21,0
Infraestructura y transportes	6,9	2,0	5,5	2,3	2,3	10,3	3,9
Políticas sociales	5,9	4,1	0,0	11,6	0,3	3,4	2,9
Justicia y seguridad	3,9	6,4	16,4	25,6	2,3	2,1	5,4
Relaciones internacionales	12,7	14,5	1,8	2,3	9,9	2,8	10,0
Donaciones	25,5	2,9	0,0	0,0	0,0	0,0	3,3
Personerías jurídicas	0,0	0,0	0,0	0,0	63,9	0,0	23,2
<b>Total<sup>a/</sup></b>	<b>76,5</b>	<b>73,0</b>	<b>38,2</b>	<b>62,8</b>	<b>87,0</b>	<b>53,8</b>	<b>73,7</b>

a/ El total no suma 100 debido a que se reportan únicamente los principales temas.

Fuente: Elaboración propia con base en los instrumentos aprobados por los Congresos.

Centroamérica es alarmante; los 17.672 homicidios ocurridos en 2012 dieron lugar a una tasa de 40 casos por 100.000 habitantes y convirtieron a la región en la más violenta del mundo entre aquellas que no están en guerra (gráfico 6.6).

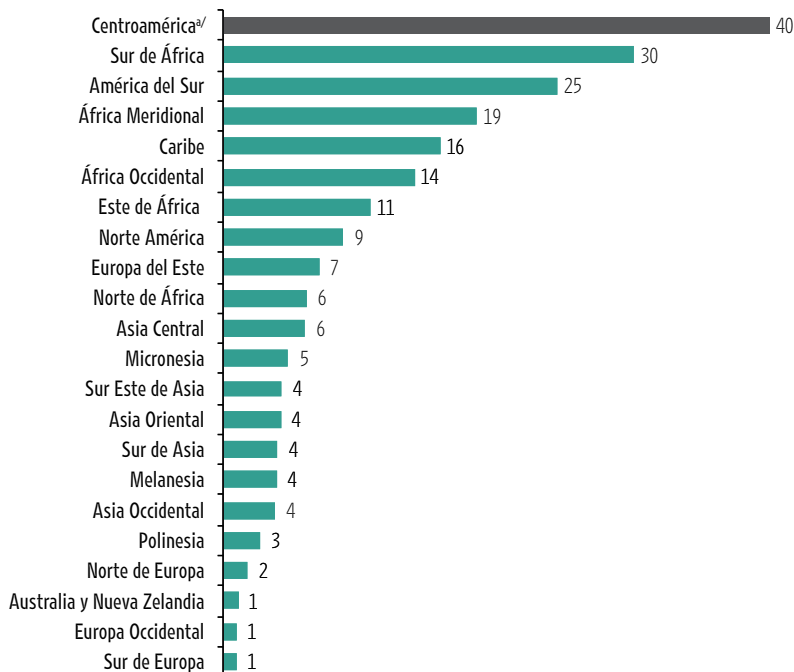
El 2011 fue el año con mayor violencia homicida en la región en lo que va del siglo XXI, con una tasa regional de 43,7 homicidios por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, en el último trienio la tasa regional disminuyó de modo sistemático, de 38,3 en 2012, a 35,1 en 2013 y 32,5 en 2014. Entre 2012 y 2013 el descenso se dio en todos los países y fue significativo en Honduras (de 85,5 a 75,2) y El Salvador (de 45,2 a 39,6). No obstante, solo Honduras siguió esta tendencia, hasta alcanzar una tasa de 66 en 2014, mientras que El Salvador experimentó un aumento considerable, al registrar 61 homicidios por cada 100.000 habitantes. Ello podría deberse a la ruptura de una tregua acordada entre las pandillas de ese país. Además, este dato no refleja la escalada de violencia ocurrida en El Salvador en 2015, que incluso puso en jaque el servicio de transporte público<sup>23</sup>. Por su parte, Guatemala y Belice tuvieron tasas similares, de 31 y 35, respectivamente, en 2014. En el mismo año Panamá, Costa Rica y Nicaragua registraron tasas de homicidios bastante menores, de 15, 10 y 9, respectivamente. En estos países la tendencia entre 2011 y 2014 fue de reducción sostenida en Panamá y Nicaragua, y de caída y luego retorno a niveles similares a los anteriores en Costa Rica (gráfico 6.7).

La tasa de homicidios a nivel nacional esconde grandes asimetrías a lo interno de los países, por lo que el análisis de las diferencias subnacionales contribuye a entender mejor el fenómeno. Por ejemplo en Guatemala se observan dos zonas, una violenta al oriente, norte y sur, con tasas cercanas a 60 homicidios por 100.000 habitantes, y otra más pacífica en el altiplano occidental, habitada mayoritariamente por población indígena, con tasas de entre 15 y 9, similares a las de los países menos violentos de la región. En 2013, los departamentos con menor cantidad de homicidios fueron Sololá y Totonicapán, con tasas menores a 20. En el extremo opuesto, los cuatro departamentos más violentos fueron Zacapa,

GRÁFICO 6.6

REGIONES DEL MUNDO

Tasa de homicidios por 100.000 habitantes. 2012



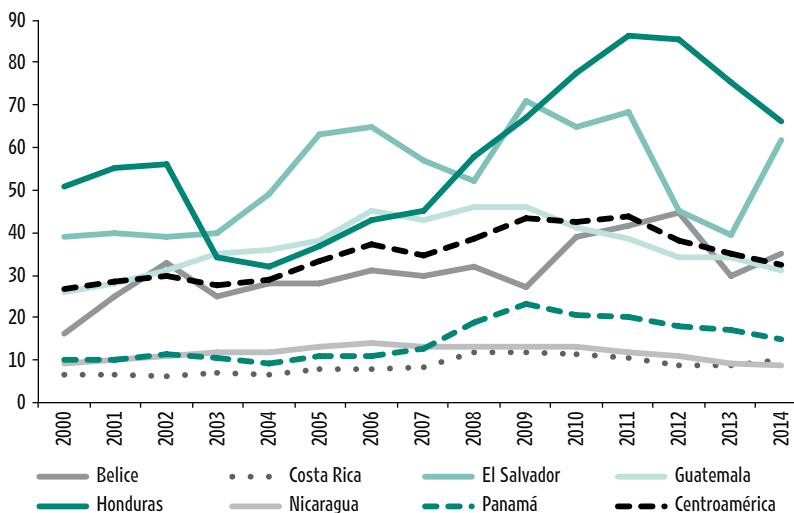
a/ Aunque Onudd incluye a México como parte de Centroamérica, aquí se considera como parte de Norteamérica.

Fuente: Elaboración propia a partir de Mendoza, 2015, con datos de homicidios de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Onudd).

GRÁFICO 6.7

CENTROAMÉRICA

Tasas anuales de homicidios. 2000-2014 (por 100.000 habitantes)

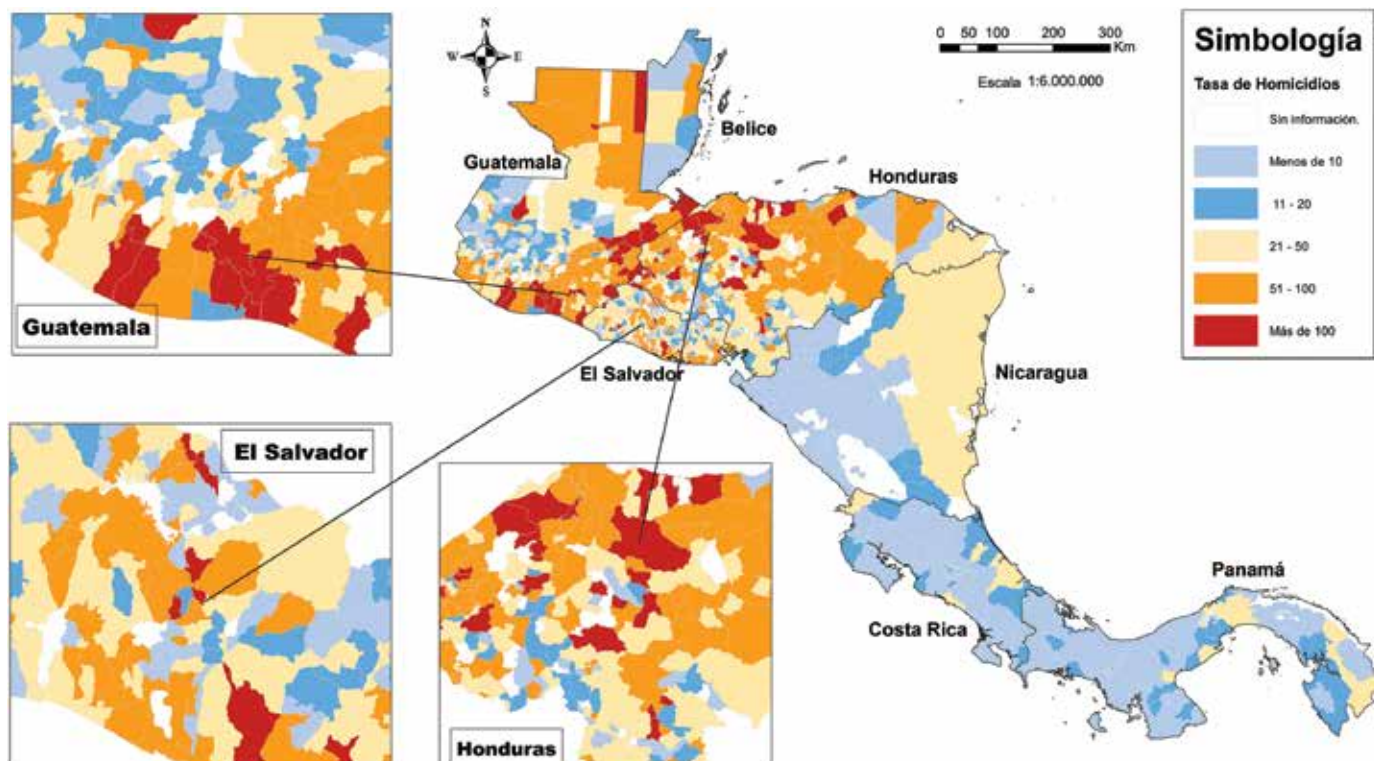


Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos policiales o judiciales de cada país y el Banco Mundial.

MAPA 6.3

## CENTROAMÉRICA

**Violencia homicida a nivel de municipio o cantón.** 2013<sup>a/</sup>  
(tasas de homicidios por cada 100.000 habitantes)



a/ Los datos de Nicaragua y Belice corresponden al nivel departamental, ya que no está disponible la información a nivel municipal para el año considerado (2013).

Fuente: Elaboración propia con datos de los organismos judiciales o policiales de cada país.

Escuintla, Chiquimula e Izabal, con tasas superiores a 100.

Tal como ilustra el mapa 6.3, todos los departamentos de El Salvador son violentos, pero comparativamente Cuscatlán, La Paz y Cabañas lo son aun más. Honduras también presenta altas tasas de homicidios en su territorio, sobre todo en Cortés y Atlántida, donde superan los 100 casos por 100.000 habitantes. En Nicaragua casi todos los departamentos son pacíficos, e incluso están dentro de los estándares internacionales, es decir, con tasas de un solo dígito. Los que más se alejan de ese logro también son contiguos: la Región Autónoma del Atlántico

Norte (RAAN) y la Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS). Costa Rica es una nación pacífica en todas sus provincias, excepto en Limón, donde la tasa está por encima de 20, y en menor medida en San José, donde apenas sobrepasa los 10 homicidios. Panamá, al igual que Guatemala, muestra grandes contrastes entre zonas: Colón, Panamá y Darién son los departamentos más violentos, mientras que en las comarcas indígenas la tasa es nula. A nivel general, son preocupantes los municipios o cantones centroamericanos con tasas superiores a 45. En cuanto al perfil de las víctimas, estas suelen ser hombres jóvenes, de entre 15 y

35 años (Mendoza, 2015).

Además de los homicidios, interesa conocer las percepciones de las personas sobre la seguridad ciudadana y la victimización. Para ello se utiliza información de las encuestas de Lapop. El primer hallazgo es que en 2014 la victimización en Centroamérica alcanzó al 15% de la población, con diferencias entre zonas urbanas (18%) y rurales (11%). Las víctimas de algún delito en los doce meses previos a la encuesta fueron principalmente los hombres: 17% versus 13% entre las mujeres (Mendoza, 2015).

Según los datos disponibles, la victimización está asociada a la percepción sobre

el principal problema de la sociedad (*top of mind*). A nivel regional, un 39% de las personas que fueron víctimas de algún delito manifestó que la delincuencia, la inseguridad, la violencia, las pandillas o el narcotráfico son los problemas más graves que enfrentan los países. La victimización también podría explicar la permisividad de políticas de “mano dura”, toda vez que un 44% de las víctimas toleraría que en ocasiones las autoridades actuaran al margen de la ley, porcentaje que baja a 33% entre las personas no victimizadas.

Un 35% de la población urbana y un 24% de la rural han limitado sus lugares de compra por temor y lo mismo ha sucedido con los centros de recreación (34% en áreas urbanas y 21% en las rurales). Un 15% de los residentes urbanos ha sentido la necesidad de cambiarse de barrio o colonia a causa de la delincuencia, porcentaje que baja a 8 en las zonas rurales. Por la misma razón ha tenido que cambiar de trabajo, un 5% de la población, tanto la urbana como la rural. Además resalta que los hombres son más propensos a tener un arma como medida de protección (49%) que las mujeres (28%). En Guatemala sobresale la práctica de los pueblos indígenas de organizarse contra la delincuencia (63%)<sup>24</sup>. Entre las personas entrevistadas a nivel regional existe un amplio consenso sobre la conveniencia de enfrentar este problema con programas de prevención (el 93% está muy o algo de acuerdo). El 87% concuerda en la necesidad de aplicar leyes más severas, mientras que solo el 55% cree que la respuesta es contratar seguridad privada (Mendoza, 2015).

#### Otras formas de violencia características en las sociedades centroamericanas

En Centroamérica la violencia no solo se refleja en la alta incidencia de los homicidios, sino también en otras causas de muerte y actos violentos. En este sentido destacan los accidentes de tránsito, sobre todo en El Salvador, Belice, Costa Rica y Panamá (cuadro 6.33). En torno a la violencia intrafamiliar, un 8% de la población está de acuerdo en que el hombre agrede a su esposa por infidelidad y un 28% acepta los golpes como manera de corregir y educar a los hijos<sup>25</sup>. Con res-

CUADRO 6.33

#### CENTROAMÉRICA

**Accidentes de tránsito, suicidios y lesiones autoinfligidas.** 2012  
(por 100.000 habitantes)

País	Accidentes de tránsito	Suicidios y lesiones autoinfligidas
Belice	18,5	5,6
Costa Rica	14,0	6,3
El Salvador	21,7	13,1
Guatemala	7,8	3,4
Honduras	7,3	9,4
Nicaragua	7,2	8,1
Panamá	14,0	3,8

Fuente: Elaboración propia con datos de OPS, 2015.

pecto al *ethos* de la ciudadanía, un 33% aprueba que un individuo mate al violador de su hija, un 22% que se elimine a una persona que mantiene aterrizada a la comunidad y un 33% que la policía torture a un sospechoso para obtener información. Sin embargo, solo un 17% suscribe el concepto de “limpieza social”.

Otra manifestación de inseguridad y violencia es el incremento de los secuestros, que afectan el patrimonio y el bienestar de las personas, las empresas y la sociedad en general. En 2011 las tasas de raptos fueron mayores en Guatemala (0,84 por 100.000 habitantes), Panamá (0,70) y Honduras (0,58), en tanto que las más bajas correspondieron a Costa Rica (0,26) y Nicaragua (0,12). En 2013 –en los países para los que se tiene información– los datos mostraron la persistencia del problema, con un agravamiento en Honduras (0,60) y una reducción significativa en Guatemala (0,33; PEN, 2014).

El estudio *Crimen y violencia en Centroamérica* (Banco Mundial, 2011) identificó que los disparadores del crimen y la violencia en la región son: i) el tráfico de drogas, ii) la violencia juvenil y las pandillas, iii) la masiva disponibilidad de armas y iv) la debilidad de los sistemas de administración de justicia (recuadro 6.5). Además determinó que, entre estos factores, el narcotráfico es el único que provee una explicación sólida a la reciente escalada de violencia<sup>26</sup>, debido a que contribuye a incrementar la circulación

de armas y profundiza la fragilidad de las instituciones judiciales, mediante la corrupción. Asimismo, el estudio subrayó la importancia de abordar el crimen y la violencia como temas asociados al desarrollo, debido a sus efectos en el bienestar humano, el crecimiento económico y el progreso social. Ante este panorama, destacó que los países de la región han invertido poco en prevención, lo que, aunado a la ineficiencia que las políticas de “mano dura” empleadas para combatir el problema, han impedido frenarlo, tal como lo demuestra el involucramiento de las policías locales con estructuras del crimen organizado (Banco Mundial, 2011).

#### Participación ciudadana

La convivencia en democracia implica que los ciudadanos hacen uso de las oportunidades para participar en la gestión pública. En un contexto como el centroamericano, para enfrentar el aumento de la violencia y la criminalidad la ciudadanía puede optar por un mayor involucramiento en los asuntos públicos y la búsqueda de soluciones a ese u otros problemas colectivos. En ediciones anteriores de este Informe la participación ciudadana ha sido definida como “los modos en que las personas intervienen en la vida pública y ejercen sus derechos frente a gobernantes y gobernados” (PEN, 2011). A partir de estas nociones, en esta sección se identifican los principales mecanismos de participación no electoral utilizados en la región durante

## RECUADRO 6.5

**Narcotráfico, pandillas, acceso a armas y debilidades institucionales impiden reducir la violencia y la criminalidad**

Para entender la complejidad de la problemática asociada al narcotráfico en Centroamérica, es importante tener en cuenta que la región está atravesada por las principales rutas entre los países productores y los grandes mercados de consumo. La escalada de los precios al mayoreo de un kilogramo de cocaína conforme transita desde Colombia (1.000 dólares) hacia Estados Unidos (30.500 dólares) evidencia el impacto económico del tráfico y el costo de las redes vinculadas a él. En el mercado al por menor estadounidense, el precio de la droga puede superar los 100.000 dólares por kilogramo. El problema se agrava si se considera que parte de la droga se queda en los países de tránsito como forma de pago de servicios tales como acceso a pistas aéreas, transporte, almacenaje y distribución, lo que incentiva el consumo local.

La presencia de violencia juvenil<sup>27</sup> y pandillas está relacionada con dinámicas similares que ocurren en barrios marginales de Estados Unidos y que han sido

replicadas en la región por algunos de sus integrantes deportados desde ese país. Se estima que en Centroamérica existen cerca de novecientas pandillas o "maras" en las que están involucradas cerca de 70.000 personas, en su mayoría jóvenes. Honduras tiene la mayor cantidad de integrantes en estos grupos, mientras que Guatemala es el que tiene la cantidad más alta de pandillas, pero es en El Salvador donde su densidad poblacional las hace más notorias. En estas tres naciones los delitos de las "maras" incluyen extorsiones a pequeños comerciantes y conductores de autobuses, asaltos a pasajeros de buses y taxis y participación en casos de violencia extrema, lo que incrementa el temor de la población (Muggah y Stevenson, 2008). Cabe destacar que algunas de las actividades de las pandillas se entrelazan con el tráfico internacional de drogas.

Por otra parte, se estima que en Centroamérica circulan más de tres millones de armas de fuego, de las cuales menos de la tercera parte está legalmente registrada. En alrededor del 80% de las muertes

violentas y el 10% de los robos a mano armada que ocurren en El Salvador y Guatemala se utiliza este tipo de armamento. La disponibilidad de armas en la región podría estar relacionada con dos factores: los excedentes generados por los conflictos bélicos que sufrieron varios países y la presencia del narcotráfico, que las utiliza para proteger sus territorios, intimidar a los clientes y a la competencia, instalar nuevas bandas encargadas de las cadenas de distribución, mantener la disciplina interna y ejecutar a los delatores.

La operación del narcotráfico y el crimen organizado evidencia la crónica debilidad institucional de los Estados, incluida la administración de justicia, sobre la cual se han denunciado casos de corrupción vinculados a esos actores ilegales. Ello ha contribuido a la pérdida de confianza de la población, tanto en el sistema judicial como en la policía.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, 2011.

la última década y se analizan sus posibles factores explicativos.

### Debilidades en los mecanismos institucionales limitan la participación ciudadana

Los países centroamericanos muestran una gran diversidad en los instrumentos normativos que propician la incidencia de la ciudadanía en los asuntos públicos. Por ejemplo, en Costa Rica existen la figura del plebiscito revocatorio de mandato a escala municipal y la posibilidad de presentar iniciativas de ley ante la Asamblea Legislativa. En El Salvador, los gobiernos civiles electos a partir de 1998 aprobaron una serie de regulaciones enfocadas en la descentralización del Estado y la institucionalización de la participación ciudadana, mediante reformas a la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico y Social de los Municipios

de El Salvador, la Ley del Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, la Estrategia Nacional del Desarrollo Local y el Código Municipal (Calderón, 2011). En Guatemala, la Corte de Constitucionalidad validó las consultas comunitarias sobre la construcción de proyectos de minería e indicó que su resultado debe ser vinculante para la municipalidad correspondiente. Esta resolución se originó en la consulta realizada en noviembre de 2012 en el municipio de la Villa de Mataquesuintla, departamento de Jalapa (Anaya, 2013), en el contexto de un intenso movimiento de reivindicación organizado en torno a la Asamblea Departamental por la Defensa de los Recursos Naturales, la cual postulaba que su acción era parte de una "nueva forma de construir democracia participativa" (Van de Sandt, 2009). La Constitución guatemalteca reconoce

el derecho y el deber ciudadanos de participar en la definición de las políticas públicas. Otras normas que facilitan la consulta y la participación en ese país son la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Código Municipal, la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Consulta a los Pueblos Indígenas.

En 2013 Honduras aprobó la Ley de Mecanismos de Participación Ciudadana, después de la controversia que generó el intento del expresidente Zelaya por llevar a cabo un referendo y que motivó el golpe de Estado de 2009. Otro instrumento relevante es la Ley Marco de las Políticas Públicas en Materia Social, en cuya implementación se contempla la participación de la sociedad civil. En Nicaragua la Ley de Participación Ciudadana, n° 475, promulgada en 2003, ha tratado de recoger una parte de las experiencias de involucramiento de las comunidades en la gestión

pública que se han dado en los ámbitos local, departamental, regional y nacional. La Ley también regula la iniciativa ciudadana en materia legislativa y la fija como norma para los consejos regionales y municipales. Sin embargo, desde el inicio de su mandato en 2007, el presidente Ortega construyó un sistema paralelo al establecido, el cual fue avalado en enero de 2008 por una resolución de la Corte Suprema de Justicia, que reconoció el derecho del Ejecutivo a emitir decretos sobre participación ciudadana que contribuyan al buen desempeño de su gobierno. La Ley del Régimen Presupuestario Municipal establece la consulta obligatoria del presupuesto municipal a la ciudadanía.

En Panamá también existen normas en esta materia, como la Ley General de Ambiente y las leyes comarcales, que aseguran la participación de las comunidades indígenas, aunque existen denuncias por su no aplicación (OACNUDH, 2011). Además en 2008 se creó el Consejo de la Concertación para el Desarrollo, como la instancia de consulta responsable de verificar los avances en el cumplimiento de los acuerdos y metas surgidos del referendo realizado en 2006, para decidir la ampliación del Canal.

Otro tema de interés en este análisis es la participación de los pueblos indígenas en los asuntos públicos, un derecho contemplado en el Convenio 169 de la OIT, pero que no necesariamente se cumple en la región. En Costa Rica no existe un marco jurídico que regule los procesos de consulta con pueblos indígenas. De igual manera, en El Salvador la Instancia Consultiva Regional de Pueblos Indígenas, de la Oficina Regional para América Central del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), ha recomendado “establecer un mecanismo nacional de consulta con los pueblos indígenas para cualesquiera programas, proyectos, políticas públicas, decisiones administrativas y todas aquellas acciones que les puedan afectar” ya que constitucionalmente ni siquiera se reconoce la existencia de estos pueblos, por lo que la institucionalidad carece de políticas específicas para ellos (OACNUDH, 2011). Guatemala tampoco cuenta con legislación interna a este respecto. La situación se repite en

Honduras, aunque se aprobó la creación de la Secretaría de Estado en los Despachos de Pueblos Indígenas y Afro Hondureños (Sedinafroh) mediante el decreto 203-2010, que busca asegurar la participación plena de estas comunidades en la vida nacional (OACNUDH, 2011). En Nicaragua está en marcha la discusión de un proyecto de ley sobre asuntos indígenas, que al cierre de edición de este Informe no había terminado. Existen el “Estatuto de autonomía de las regiones de la costa atlántica de Nicaragua” y el “Régimen de propiedad comunal de los pueblos indígenas y comunidades étnicas de las regiones autónomas de la costa atlántica de Nicaragua y los ríos Bocay, Coco, Indio y Maíz”. En esta última ley se ordena la titulación y demarcación de territorios indígenas y se establece que el diálogo y la concertación son los mecanismos para resolver conflictos y lograr acuerdos entre las partes involucradas. En Panamá se han presentado conflictos liderados por las comunidades indígenas, que reclaman su derecho a ser consultados sobre los proyectos de minería que se pretende desarrollar en sus territorios (Alpizar, 2015).

#### Factores explicativos de la baja participación ciudadana

En esta sección se analiza la participación ciudadana que se ejerce en los espacios que provee el sistema democrático y las posibles explicaciones de las tendencias observadas. Para ello se toman datos de las encuestas bienales realizadas por Lapop entre 2004 y 2012. La participación de la ciudadanía en los asuntos públicos puede darse en espacios institucionales, como el municipal, el legislativo y el ejecutivo, y otros no institucionales, como las acciones colectivas. En el primer caso se buscó conocer la proporción de personas que alguna vez han buscado la cooperación de un funcionario u oficina de gobierno para resolver un problema. La participación se consideró “legislativa” cuando se solicitó ayuda a un diputado de la Asamblea Legislativa, “municipal” cuando se trató de una autoridad local (alcalde o regidor) y “ejecutiva” cuando se acudió a un ministerio, secretaría u otra dependencia estatal. Luego se comparó la magnitud de

la participación en cada modalidad y su evolución en años recientes.

Desde la perspectiva antes descrita, los datos de 2012 permiten distinguir tres bloques. El primero está formado por El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que destacan por una participación mayor en las instancias municipales (entre 18% y 23%) y bastante menor en los espacios legislativo y ejecutivo (de 5% a 9%). El segundo bloque agrupa a Honduras y Panamá, que también tienen una participación mayor a nivel municipal, pero además se caracterizan por mostrar cifras menores al 10% en las tres instancias. Por último, la particularidad de Costa Rica se debe a una mayor participación en el ámbito ejecutivo, seguido por el municipal y finalmente por el legislativo, con niveles que varían entre 4% y 13% (gráfico 6.8). En términos de tendencia se observa que entre 2004 y 2012 hubo una disminución en todos los países y espacios (con excepción de los niveles legislativo y ejecutivo en Guatemala), pero sobre todo en el municipal en Costa Rica y el legislativo en Panamá (con caídas cercanas a catorce puntos porcentuales en ambos casos).

En vista de estos resultados, que evidencian mayor participación a nivel municipal, se exploró en detalle la dinámica en este espacio y se identificaron dos formas de participación. La primera, más directa y utilitaria, es el planteamiento de una petición específica a las autoridades locales. Esta modalidad la emplea una minoría de ciudadanos, con proporciones que varían entre 6% en Panamá y 16% en El Salvador. Además, la tendencia entre 2004 y 2012 fue decreciente, pues si bien no hubo una caída sistemática, al final del período todos los países mostraron una participación menor que al inicio, excepto El Salvador, que registró un leve aumento (cuadro 6.34).

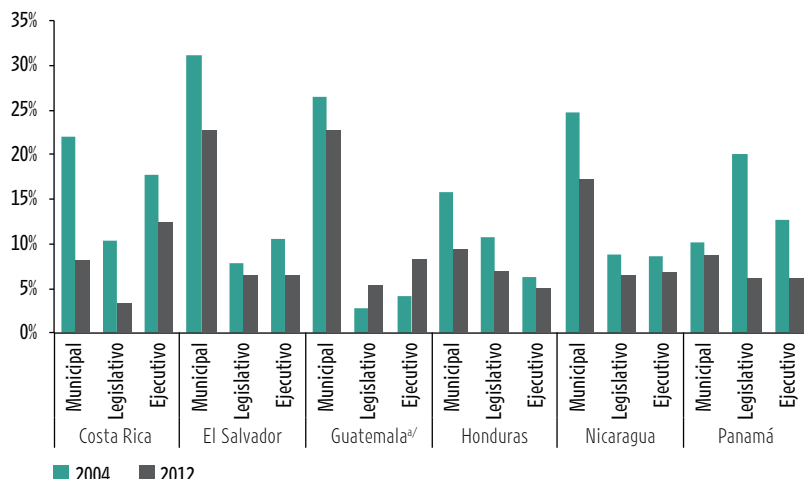
La segunda modalidad, más indirecta, es la asistencia a un cabildo abierto o sesión municipal. En este espacio la participación sigue siendo minoritaria, incluso inferior, en la mayoría de los países, que en el planteamiento de peticiones (cuadro 6.35). En 2012 Guatemala y Honduras fueron los países donde más se registró este tipo de participación, con 15,0% y 13,5%, respectivamente. El



GRÁFICO 6.8

CENTROAMÉRICA

Participación ciudadana, según espacio institucional. 2004 Y 2012



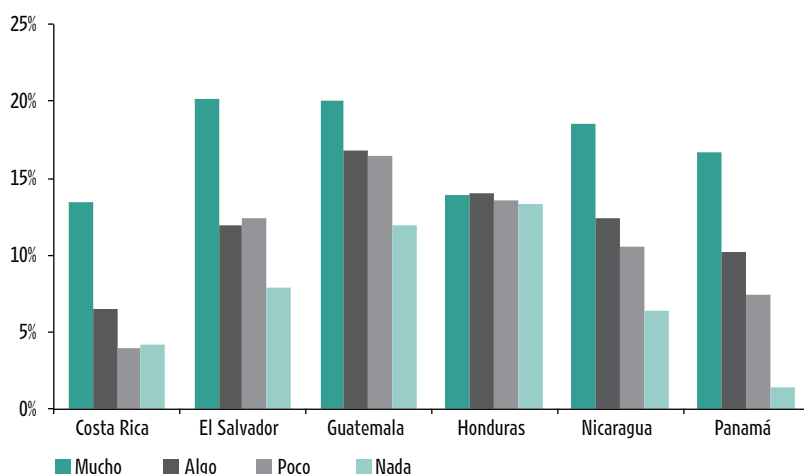
a/ En el caso de Guatemala, la encuesta de 2004 no incluyó las categorías de ejecutivo y municipal, por lo que los datos que se presentan corresponden a los resultados de 2006.

Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de Lapop 2004-2012.

GRÁFICO 6.9

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas que han participado en una sesión municipal, según interés en la política. 2012



Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

Salvador (11,5%) y Nicaragua (10,5%) se ubicaron en un nivel intermedio, y los valores más bajos correspondieron a Panamá (5,6%) y Costa Rica (5,1%). Además, al comparar los datos de 2004 con los de 2012 se observa una disminución en todos los casos.

Una de las razones a las que se atribuye la baja participación ciudadana en los espacios de deliberación a escala local, como las sesiones municipales y los cabildos, es el poco interés en la política. Así pues, se incorporó esta variable en el análisis y claramente se pudo observar

CUADRO 6.34

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas que han presentado una petición a alguna oficina, funcionario o regidor municipal en los últimos doce meses. 2004-2012

País	2004	2006	2008	2010	2012
Costa Rica	19,7	19,3	10,0	8,8	9,6
El Salvador	12,2	20,0	15,6	14,5	15,8
Guatemala	17,5	11,9	12,0	15,9	14,2
Honduras	12,3	13,5	7,8	6,5	9,4
Nicaragua	18,3	12,9	11,1	14,8	13,6
Panamá	12,9	9,6	7,3	5,1	6,4

Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

CUADRO 6.35

CENTROAMÉRICA

Porcentaje de personas que han participado en un cabildo abierto o una sesión municipal. 2004-2012

País	2004	2006	2008	2010	2012
Costa Rica	7,1	8,3	6,6	6,9	5,1
El Salvador	12,6	10,7	12,0	13,2	11,5
Guatemala	17,3	7,4	14,0	15,7	15,0
Honduras	15,1	18,5	10,3	8,8	13,5
Nicaragua	16,4	11,6	10,3	11,8	10,5
Panamá	6,2	6,5	3,5	3,7	5,6

Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

que las personas más interesadas en la política son las que más participan. Solo Honduras se separa de esta tendencia, pues en su caso los datos no muestran esa relación (gráfico 6.9).

Como otra forma de involucramiento en el ámbito local se exploró la participación comunal y su evolución en el tiempo. Se encontró que, en promedio, entre el 60% y el 70% de los habitantes de la región nunca ha colaborado en la solución de algún problema de su comunidad, cerca de un 15% lo hace una o dos veces al año, un 10% una o dos veces al mes y tan solo un 5% participa con una frecuencia semanal. Guatemala y

Honduras sobresalen como los países que registraron la mayor participación comunitaria en 2012. En el extremo opuesto está Costa Rica, donde cerca del 80% de las y los ciudadanos nunca ha colaborado en la resolución de problemas de su comunidad (cuadro 6.36).

Nuevamente la variable política influye en la actividad comunal. Por ejemplo, en Guatemala el 79% de las personas interesadas en la política ha participado en la solución de algún problema de la colectividad (gráfico 6.10) y el activismo disminuye conforme se pierde ese interés. Esto es consecuente con la visión de la política como un servicio comunitario y una vivencia ciudadana dirigida a mejorar la calidad de vida de la población.

La otra modalidad de participación ciudadana considerada en este análisis es la que tiene lugar en espacios no institucionales, es decir, la expresión del descontento por medio de la manifestación o la protesta pública. En los doce meses previos a la encuesta Lapop de 2012, la población que tomó parte en ese tipo de actividades varió entre 3,6% en El Salvador y 8,2% en Nicaragua. En cuanto a la tendencia, todos los países mostraron valores más bajos que los reportados dos años antes (gráfico 6.11).

El cierre o bloqueo de calles o carreteras como medida de presión tiende a ser altamente desaprobado: en promedio, esa es la opinión de cerca del 60% de la población centroamericana, frente a un 15% que lo aprueba (la proporción restante se mantiene imparcial; gráfico 6.12). El mayor grado de desacuerdo registrado en la encuesta de 2012 correspondió a El Salvador (65%) y lo contrario sucedió en Guatemala (48%). Entre 2004 y 2012 en general no hubo grandes cambios en las proporciones; los principales fueron la disminución del rechazo en Guatemala, la reducción de la aprobación en Honduras y el aumento de esta última en Costa Rica.

En este Quinto Informe se continuó el esfuerzo por construir una base de datos de acciones colectivas. Por acción colectiva se entiende una actividad que es realizada por un grupo de personas que plantea una demanda, denuncia o reivindicación, ante entidades públicas o privadas, la cual puede tener distintas formas de expresión, como huel-

CUADRO 6.36

## CENTROAMÉRICA

**Frecuencia de participación en la solución de algún problema de la comunidad en los últimos doce meses. 2008-2012**  
(porcentajes)

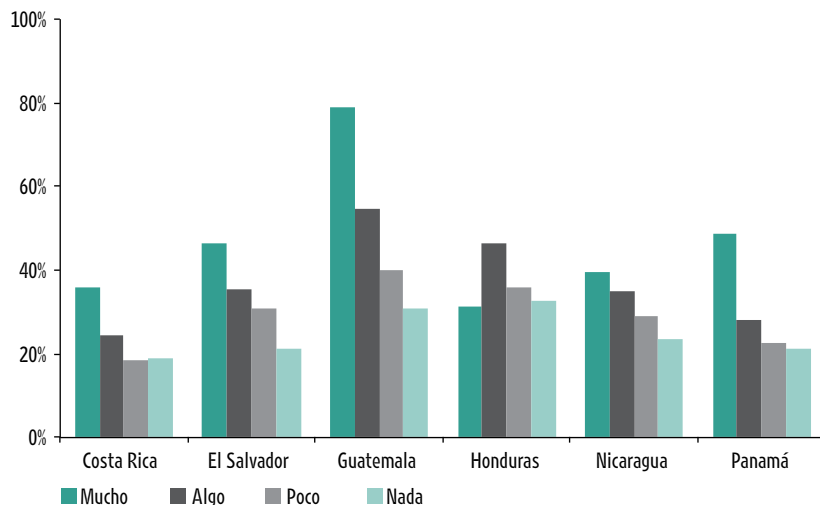
País	Año	Una vez a la semana	Una o dos veces al mes	Una o dos veces al año	Nunca
Costa Rica	2008	5,5	10,5	15,3	68,7
	2010	4,7	9,4	13,7	72,2
	2012	3,0	8,0	9,9	79,1
El Salvador	2008	3,7	10,0	18,2	68,1
	2010	5,6	12,3	17,5	64,6
	2012	4,4	9,8	15,5	70,3
Guatemala	2008	4,0	13,1	20,3	62,5
	2010	4,5	16,0	22,7	56,8
	2012	5,3	19,5	16,5	58,8
Honduras	2008	2,5	4,4	24,9	68,1
	2010	3,4	8,4	14,0	74,2
	2012	8,2	12,2	16,2	63,3
Nicaragua	2008	5,2	7,9	12,3	74,6
	2010	3,3	7,8	20,4	68,5
	2012	3,4	13,5	12,6	70,5
Panamá	2008	4,7	6,5	15,3	73,5
	2010	2,8	12,1	16,7	68,4
	2012	3,6	6,5	14,2	75,8

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop, 2012.

GRÁFICO 6.10

## CENTROAMÉRICA

**Porcentaje de personas que han colaborado en la solución de algún problema de la comunidad en los últimos doce meses, según interés en la política. 2012**

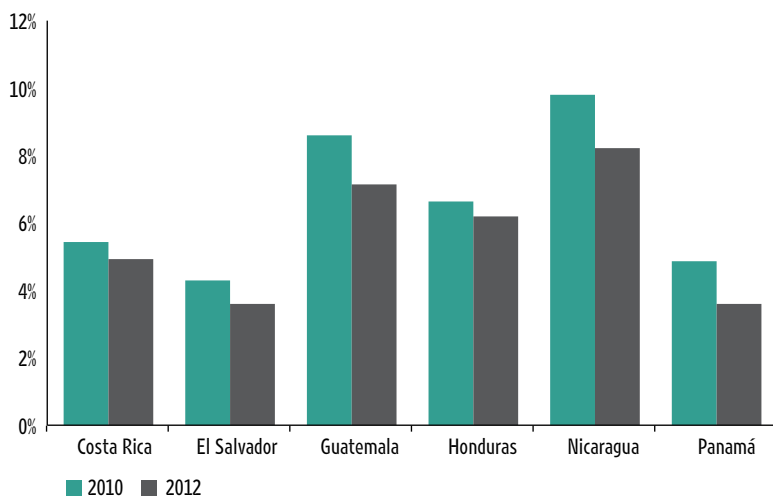


Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

GRÁFICO 6.11

CENTROAMÉRICA

**Porcentaje de población que ha participado en alguna manifestación o protesta pública en los últimos doce meses. 2010 Y 2012**

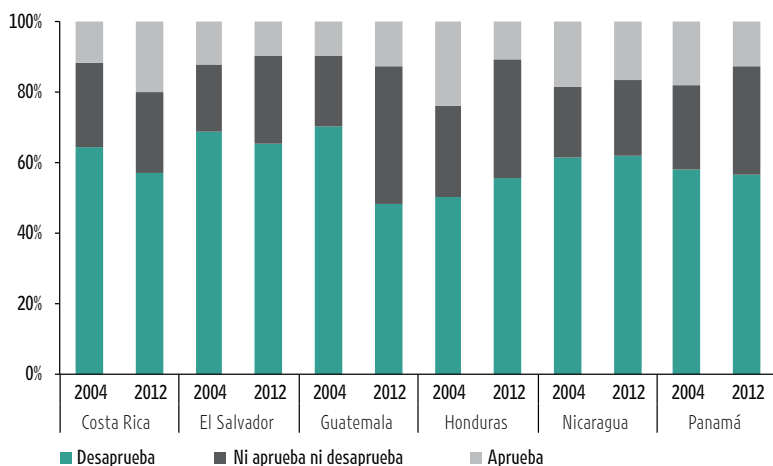


Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

GRÁFICO 6.12

CENTROAMÉRICA

**Aprobación o desaprobación<sup>a/</sup> del cierre o bloqueo de calles y carreteras como forma de protesta. 2004 Y 2012**



a/ La escala original de la encuesta oscila entre 1 (desaprueba firmemente) y 10 (aprueba firmemente). Para fines analíticos en este gráfico las puntuaciones se agruparon en las categorías "desaprueba" (1 a 3), "ni aprueba ni desaprueba" (4 a 7) y "aprueba" (8 a 10).

Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

RECUADRO 6.6

**Base de datos de acciones colectivas en Centroamérica**

En esta edición se dio continuidad al esfuerzo iniciado en el *Cuarto Informe Estado de la Región* para construir una base de datos de acciones colectivas, cuya información permite dar seguimiento al papel que juegan distintos actores sociales en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población y examinar su participación en la convivencia democrática.

En la base se registran y codifican eventos en los cuales una colectividad o grupo expresa una demanda ante alguna entidad pública o privada. Esto es lo que se denomina "acción colectiva" y es la unidad de análisis de la base de datos. La acción colectiva es una categoría amplia, que permite analizar las intervenciones, formales e informales, de los movimientos sociales y otros grupos organizados en la vida pública.

El registro se hace a partir de la revisión de medios de prensa escrita. De cada nota periodística se extrae la información necesaria para documentar las catorce variables comprendidas en el manual de codificación de la base de datos. Algunas de ellas son: i) tipo de actor que realiza la demanda, ii) tipo de acción mediante la cual la hace pública, iii) tipo de demanda, iv) entidad a la que se dirige la demanda, y v) cobertura territorial de la demanda (local, regional, nacional, internacional).

La base de datos, disponible en el sitio <[www.estadonacion.or.cr](http://www.estadonacion.or.cr)>, incluye información de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá para el período 2008-2014.

ga, protesta o declaración pública. Se logró recopilar información de todas las naciones centroamericanas para el período 2008-2013 (recuadro 6.6). Las

fuentes de este registro son los principales medios de prensa escrita de cada país.

Una primera mirada al conjunto de la región muestra que entre 2008 y 2013

se dieron 14.122 acciones colectivas. Las cifras más altas fueron las registradas por Nicaragua (3.410) y Panamá (2.776), mientras que en El Salvador solo se reportaron 1.611. Aunque puede haber variaciones en los datos debido a la cobertura mediática de cada país, el gráfico 6.13 muestra tendencias que es importante considerar.

Desde el punto de vista de los actores en esta modalidad de participación, se encontró que los trabajadores son los protagonistas de la acción colectiva, con 29%, seguidos por los grupos de vecinos con 15% (gráfico 6.14). Esto refleja dos tipos de reivindicaciones, la primera ligada a las condiciones del trabajo y los derechos sociales en general, y la segunda relacionada con asuntos puntuales que afectan la vida de las comunidades.

La base de datos también recoge información sobre los destinatarios de la acción colectiva, esto es, las entidades ante las cuales se manifiestan los grupos sociales. Con excepción de Guatemala y Costa Rica, en toda Centroamérica los reclamos son dirigidos en primera instancia al Gobierno de la República. Otros destinatarios usuales son los ministerios (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá), el Consejo Supremo Electoral (Nicaragua), las municipalidades (Guatemala) y las instituciones descentralizadas (Costa Rica).

Otro elemento interesante son las modalidades que utilizan las personas para expresar su descontento, como manifestaciones y bloqueos, entre otras (Tilly y Tarrow, 2007; Della Porta y Diani, 2006). El gráfico 6.15 muestra que las más frecuentes son la declaración pública (30%), el mitín o concentración (16%) y el bloqueo (14%). Sin embargo, existen formas más dramáticas de protesta, como invasión o actos contra la propiedad, amenazas y huelgas (incluyendo huelgas de hambre) que en conjunto representan alrededor de un 10%.

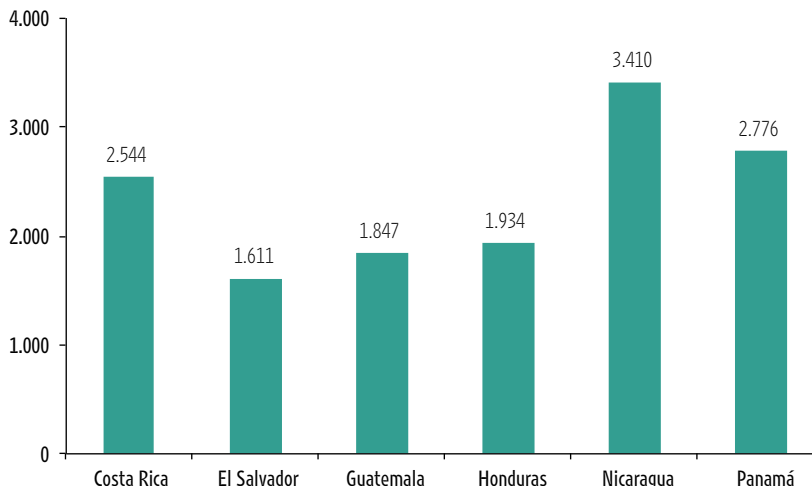
Ahora bien, las modalidades de protesta varían según el país. Por ejemplo en Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala la declaración pública es la más utilizada, mientras que en Honduras lo es el mitín o concentración y en Panamá el bloqueo. La invasión o los actos contra la propiedad, las amenazas y las huelgas son más usuales en Nicaragua y Guatemala, pero en niveles inferiores al 12%.

A continuación se analizan algunos factores que pueden estar asociados a estas modalidades en cada país. Para ello se utilizó la técnica estadística de regresión logística binaria<sup>28</sup>, con el fin de determinar si existe una relación significativa entre cada uno de los espacios de participación y un conjunto de variables agrupadas en torno a

GRÁFICO 6.13

## CENTROAMÉRICA

## Cantidad de acciones colectivas. 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de acciones colectivas del Estado de la Región.

GRÁFICO 6.14

## CENTROAMÉRICA

## Distribución de las acciones colectivas, por actor. 2008-2013



Fuente: Elaboración propia con información de la base de acciones colectivas del Estado de la Región.

tres dimensiones: cultura política, socioeconómica y demográfica.

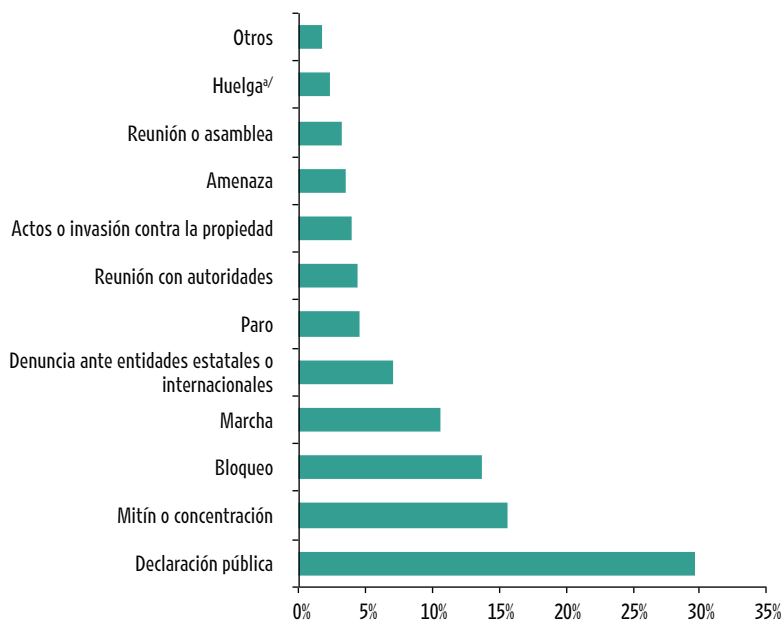
La relación entre la participación ciudadana y la cultura política, que tiene que ver con los valores y actitudes de la ciudadanía ante los fenómenos políticos y sociales, se examinó a partir de dos

variables. La primera es el interés en la política. Se encontró que las personas más interesadas son también las que más participan. Los únicos casos en que esta relación no resultó significativa fueron la participación municipal en Guatemala y Honduras, la institucional en Belice, Costa Rica y

GRÁFICO 6.15

CENTROAMÉRICA

Distribución de las acciones colectivas, según modalidad de protesta 2008-2013



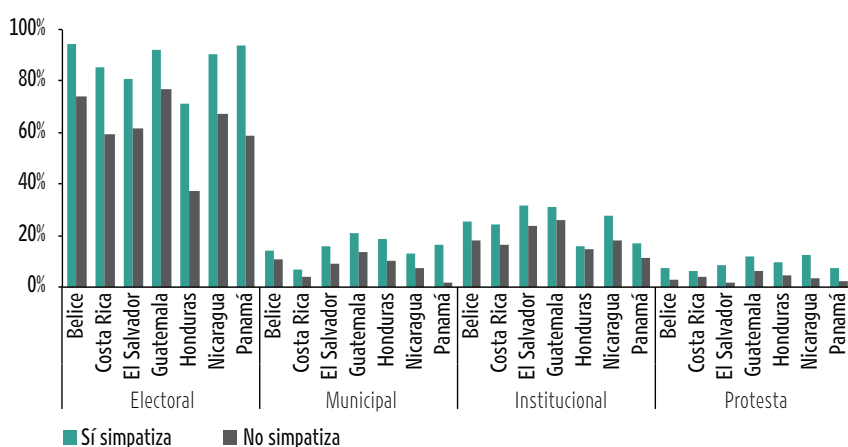
a/ La categoría "huelga" incluye huelgas de hambre

Fuente: Elaboración propia con información de la base de acciones colectivas del estado de la Región.

GRÁFICO 6.16

CENTROAMÉRICA

Participación política según espacio y simpatía o no con un partido político. 2012



Fuente: Elaboración propia con base en Lapop, 2012.

Guatemala, y las protestas en Honduras.

La segunda variable de cultura política fue la simpatía partidaria. Se determinó que las personas que simpatizan con algún partido político tienen mayor participación electoral. También se encontró que la simpatía partidaria está asociada a mayor participación en protestas y en las instancias de los niveles municipal e institucional. Este factor no está relacionado significativamente con la participación comunal en ninguno de los países (gráfico 6.16).

El vínculo entre la dimensión socioeconómica y la participación ciudadana se analizó a partir de tres variables. La primera fue el nivel educativo, que mostró una relación directa con la participación electoral en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, así como con las actividades comunales en Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua. En cambio se encontró una relación inversa entre el nivel educativo y la participación institucional en El Salvador y Panamá, es decir, a mayor escolaridad menor participación en esos espacios.

La segunda variable socioeconómica fue la opinión sobre la situación económica del país, que resultó no tener relación con la participación ciudadana en sus distintas modalidades en ningún país. Y la tercera variable fue el ingreso subjetivo de las personas, es decir, la valoración que estas hacen sobre si su ingreso mensual es suficiente para sufragar sus gastos. En todos los casos, las personas cuyos ingresos satisfacen sus necesidades son las que menos participan en los espacios institucionales, es decir son las que menos plantean demandas o problemas en este ámbito. Además, cabe destacar que en Belice este grupo es el que más participa en las elecciones.

Finalmente, la dimensión demográfica se exploró a partir de dos variables. La primera fue el género; se encontró que los hombres tienen una mayor participación comunal en toda la región y en el ámbito municipal en Belice, Guatemala y Honduras. Ellos también tienen más presencia en los espacios institucionales en El Salvador y Guatemala, así como en las protestas en Panamá. Sin embargo, en el plano electoral es mayor la participación femenina, en todos los países, excepto en Guatemala. La segunda variable analizada fue la edad; se determinó que conforme se

pasa del rango de 18 a 25 años a grupos de mayor edad, a lo largo del Istmo se incrementa la participación electoral y comunal, así como la municipal en Costa Rica, Guatemala y Honduras. El aumento en la edad está asociado también a una mayor participación institucional, con las excepciones de Belice y Costa Rica.

Cabe destacar que en este último país los grupos mayores de 35 años se involucran menos en protestas.

En síntesis, las relaciones entre los espacios de participación ciudadana y las variables de cultura política, socioeconómicas y demográficas varían entre y dentro de los países centroamericanos.

No obstante, en términos generales se puede afirmar que las personas más interesadas en la política, con simpatía partidaria, mayores de 25 años y con mayor educación constituyen el perfil del ciudadano o ciudadana que más se involucra en los asuntos públicos.

## NOTAS

- 1** Se consideran las últimas dos elecciones de cada país, con las siguientes excepciones: los datos de Guatemala corresponden a los comicios de 2007 y 2011, los de El Salvador a las elecciones legislativas y municipales de 2012, los de Honduras y Nicaragua solo incluyen las elecciones presidenciales y los de Costa Rica no incluyen los comicios municipales de 2016 (Artiga, 2015 y actualizaciones con información de los tribunales electorales de los países).
- 2** El margen de victoria es igual a la diferencia de votos, en términos absolutos o relativos, entre los dos partidos más votados. Cuanto más pequeño es ese margen más disputada o competida fue la contienda electoral.
- 3** Para ello se utilizó el índice denominado *Getis-Ord General G*, que permite medir la concentración de alta y baja participación electoral. El índice estima tres valores: i) la puntuación del índice, ii) una puntuación  $z$  ( $z$ -scores) basada en la desviación estándar de participación por municipio y iii) una probabilidad o valor  $p$  ( $p$ -value) de que el patrón espacial observado se deba a un factor aleatorio. Además, se identifican valores atípicos que puedan sesgar o distorsionar los cálculos. La combinación de los tres valores indica en qué medida la aparente similitud (un conglomerado de altos o bajos valores) o diferencia (conglomerados de valores atípicos) es más pronunciada de la que podría esperarse en una distribución aleatoria. Cuanto más alta es la puntuación del índice más fuerte es la presencia del conglomerado. Un valor positivo indica agrupaciones territoriales de municipios de alta participación, y un valor negativo conglomerados de municipios de baja participación. La información de base para este ejercicio incluye la localización por coordenadas  $X$  y  $Y$  (georreferenciación) de cada municipio (unidad de análisis) y su participación electoral. Se utilizó el *software* ArcGIS 10.1.
- 4** Aunque no se cuenta con los datos de las elecciones legislativas de Honduras en 2013, los resultados de los comicios presidenciales sugieren que en ese año se incrementó la fragmentación del voto.
- 5** Este se calcula mediante la fórmula  $P_R = 100 - \frac{1}{2} \sum |V_i - E_i|$  donde  $V_i$  y  $E_i$  son los porcentajes de votos y escaños que obtuvo cada partido político.
- 6** En Guatemala, pese a las mejoras en términos de inscripción en el registro electoral aún persisten problemas de actualización y depuración. Según la Misión de Observación Electoral de la OEA, en 2011 se dieron casos de duplicidad, es decir, de votantes que figuraban con dos nombres distintos.
- 7** En los comicios de 2009 la Misión de Observación de la OEA constató que había un exceso de más de medio millón de electores inscritos en el padrón y, a la vez, había personas que tenían su documento de identidad pero no figuraban en el registro. En 2014, otra Misión de la OEA señaló que el registro no había sido depurado y, por tanto, no se contaba con una cifra fidedigna de los ciudadanos habilitados para votar (Artiga, 2015).
- 8** Según la Misión de Observación Electoral de la Unión Europea, en 2013 cerca de un 30% de los electores registrados había fallecido o emigrado. La misma Misión recogió denuncias sobre cambios de residencia fraudulentos a lo largo de todo el proceso (MOE-UE, 2013). Así, tanto en 2009 como en 2013 se utilizó un censo electoral considerado por muchos como “inflado” y obsoleto.
- 9** Para la Misión de la Unión Europea que visitó Nicaragua en 2011, el registro electoral de ese país está “inflado”, no está actualizado ni suficientemente depurado. A ello se suma el hecho de que no todas las personas que tienen la edad para votar cuentan con documento de identidad. La entrega de esa identificación se hace por medio de prácticas que favorecen al partido gobernante, ya que no es distribuida por las autoridades electorales, sino por “técnicos de ruta”, los Consejos del Poder Ciudadano y militantes del FSLN, en ocasiones incluso en las oficinas de campaña del partido. Los técnicos de ruta, al igual que los coordinadores de los centros de votación, son nombrados discrecionalmente por el CSE, sin intervención de los partidos; se les otorgan amplias potestades en la conducción de operaciones electorales fundamentales, pero su desempeño no es fiscalizado (MOE-UE, 2011).
- 10** En El Salvador, el partido perdedor de las elecciones de 2014, Arena, impugnó el escrutinio final del proceso y convocó manifestaciones callejeras para denunciar fraude electoral, lo que no se pudo comprobar. Además, misiones nacionales e internacionales de observación avalaron los resultados (Artiga, 2015).
- 11** En 1956, mediante la Ley 2036, se reformó el artículo 96 de la Constitución y se dispuso que, luego de celebradas las elecciones, los gastos en que incurran los partidos políticos para elegir los miembros de los poderes Ejecutivo y Legislativo deben ser reembolsados por el Estado. El principal objetivo de esta decisión fue paliar la influencia política de los grupos de poder económico y, con ello, garantizar la equidad de la contienda electoral (Artiga, 2015).
- 12** “Las cuotas servirán para financiar el trabajo del partido a todos los niveles en las siguientes proporciones: 20% para la unidad de base, 40% para el nivel municipal, 20% para el nivel departamental y 20% para el nivel nacional” (artículo 112, Estatuto del FSLN, 2002).
- 13** “El veinticinco por ciento (25%) de lo colectado de cuotas por la Directiva Provincial o Regional será remitido al Secretariado Ejecutivo Nacional como contribución mínima para los gastos de funcionamiento de los organismos nacionales” (artículo 26, punto 8, Estatuto del PP, 2001).
- 14** Más información disponible en el sitio <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/UPR/Pages/UPRMain.aspx>>.
- 15** El primer examen se realizó en 2008, el segundo en 2012.
- 16** El primer examen se realizó en 2009, el segundo en 2014.
- 17** El primer examen se realizó en 2010, el segundo en 2014.
- 18** El primer examen se realizó en 2010, el segundo en 2014.
- 19** En ambos casos el examen se realizó en 2010.
- 20** En ejercicio de su mandato y como reacción ante el golpe de Estado en Honduras de 2009, la CIDH publicó en este mismo año un informe especial titulado *Honduras: derechos humanos y golpe de Estado*; véase: <<http://www.cidh.org/pdf%20files/HONDURAS2009ESP.pdf>>.
- 21** Como Fujimori en Perú y Serrano Elías en Guatemala.
- 22** Salud, cultura, ambiente, economía, agricultura, infraestructura y transportes, política, educación, políticas sociales, derechos humanos, ciencia y tecnología, justicia y seguridad, relaciones internacionales, donaciones o segregaciones de terrenos del Estado, personerías jurídicas y otros.
- 23** De hecho, medios de comunicación salvadoreños estiman que la tasa de homicidios es mayor a 100 por 100.000 habitantes (Segura, 2016).
- 24** La victimización de las personas indígenas es significativamente menor (16%) que la de las personas que se autoidentifican como ladinas (24%). En la población indígena la organización comunitaria podría en efecto ser un factor disuasivo contra la delincuencia, importante hipótesis que explicaría por qué la violencia homicida no es tan alta en Guatemala como en Honduras y El Salvador.
- 25** Un 6% de las mujeres aprueba la agresión de la mujer por infidelidad, contra un 9% de los hombres. En cuanto a los golpes para corregir a los hijos, un 27% de las mujeres y un 29% de los hombres acepta la medida.
- 26** Existen tres formas en que el narcotráfico puede generar violencia: i) por los efectos de la droga sobre quien la consume, ii) por la necesidad de obtener recursos para comprar drogas y iii) debido a las disputas por el control de territorios de paso, deudas u otros motivos relacionados con su comercio (Goldstein, 1985, citado por Banco Mundial, 2011). Las dos primeras se consideran poco frecuentes y la tercera (asociada al traslado y comercio) es la que tendría un vínculo sistémico con la violencia.
- 27** La violencia juvenil puede surgir por la combinación de cuatro factores de riesgo: societal (condiciones socioeconómicas y desigualdad), comunitario (relación con el entorno inmediato, escuela, barrio, etc.), interpersonal (familia, amigos, maestros) e individual (factores biológicos, psicológicos y del medio ambiente).
- 28** Esta técnica permite cuantificar la relación entre una variable dependiente cualitativa dicotómica y uno o más factores explicativos o independientes. Se realizó una regresión para cada uno de los siete países y cada tipo de participación política, 35 en total.

