



Ingeniería

y comportamientos

Electtorales

a nivel municipal

Centroamérica y República Dominicana

Fundación DEMUCA

Manuel Rodríguez Macià
Coordinador Político Regional

Mercedes Peñas Domingo
Directora Ejecutiva

Patricia Solano Brenes
Directora Técnica Regional

Dirección Técnica

Jean Paul Vargas Céspedes
Coordinador Regional
Programa Gerencia del Conocimiento

Natalia Camacho Monge
Asistente Técnica
Observatorio de Autonomía Municipal

Dirección Editorial

Fanny Ramírez Esquivel
Coordinadora Regional
Programa de Comunicación

Equipo de investigación

Dra Violeta Pallavicini
Investigadora Principal

Dr. Jean Paul Vargas
Edición técnica

MSc Gabriela González
Asistente de investigación en estadística

Bach. Melissa Zamora
Asistente de investigación

Diseño y diagramación

AQVdesign
(506) 8917-6464

**© Fundación para el Desarrollo Local
y el Fortalecimiento Municipal e Institucional
de Centroamérica y El Caribe –Fundación DEMUCA–**

Primera edición: Octubre 2009
Tel.: (506) 2258-1813 • Fax: (506) 2248-0297
www.demuca.org • info@demuca.org

Este libro ha sido impreso con tintas y papel amigable con el ambiente.

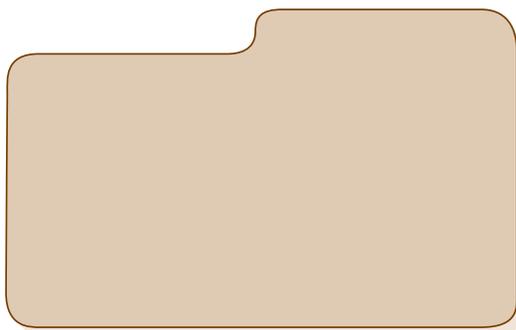


Tabla de contenidos

	Página
Tabla de contenidos	
Tabla de cuadros, figuras, diagramas y gráficos	
Lista de acrónimos	
Presentación	
Introducción	

Capítulo I: Ingeniería electoral: marco conceptual

Presentación

1.1 Ingeniería electoral	
1.1.1 El cálculo racional de los actores políticos por modificar las instituciones electorales.....	
1.1.2 Influencia entre el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema político	
1.1.3 El diseño electoral entre su organicidad e institucionalidad	
1.1.4 Institucionalidad electoral.....	
1.1.5 Organización electoral	
1.2 Sistema de partidos e ingeniería electoral	
1.2.1 El concepto de sistema de partidos.....	
1.2.2 Tipos de sistemas: criterios numéricos, sistema competitivo, sistema no competitivo.....	
1.2.2.1 Enfoque genético	
1.2.2.2 Enfoque morfológico	
1.2.2.3 Modelo de competencia partidaria.....	
1.2.3 Efectos del Sistema de Partidos	
1.2.4 Número efectivo de partidos políticos bajo cálculo electoral.....	
1.2.4 Estructuración/fluidez de la oferta partidaria.....	
1.2.5 Nacionalización de partidos (arraigo nacional de los partidos).....	
1.2.6 Sistemas de partidos y lo local (mediación de temas locales dentro de los partidos y dentro de los pactos interpartidarios)	
1.3 El valor estratégico de la autoridad electoral	
1.3.1 Integración de los órganos y sistemas de designación.....	
1.3.2 Potestades legislativas en materia electoral	

1.3.3	Autonomía presupuestaria	
1.3.4	Ejercicio de la jurisdicción electoral (impugnación electoral/proceso de toma de decisiones)	
1.3.5	Condiciones legales para la designación de candidaturas y participación en contiendas electorales	
1.4	La influencia del diseño electoral	
1.4.1	Modelo de elección: fórmula electoral	
1.4.2	Modo de voto	
1.4.3	Distrito y tamaño	
1.4.4	Barreras electorales	
1.4.5	Representantes por elegir	
1.4.6	Calendario Electoral	
1.5	Financiamiento Electoral	
1.5.1	Tipología del financiamiento de los partidos políticos	
1.5.2	Marco jurídico para el financiamiento de los partidos políticos e instrumentos de regulación	
	Bibliografía	

Capítulo II: Balance regional

	Introducción	
2.1	Metodología aplicada	
2.1.1	Diagnóstico de la ingeniería electoral, del diseño del gobierno local y sus relaciones con otras instancias locales como regiones, comisiones locales de desarrollo	
2.2	Mapeo del comportamiento electoral municipal	
2.3	Alcances y limitantes de la investigación	
2.4	Evaluación del trabajo realizado	
2.5	Conclusiones regionales	
2.5.1	Diseño de la ingeniería electoral	
2.5.2	Sistema de partidos políticos	
2.5.2.1	Nivel de Institucionalización	
2.5.2.2	Grado de fragmentación	
2.5.2.3	Representatividad	
2.6	Consideraciones finales	

Capítulo III: Caso de análisis GUATEMALA

Introducción

3.1 Diseño Electoral	
3.1.1 Reglas del juego electoral	
3.1.2 Elección presidencial	
3.1.3 Elección de diputados	
3.1.4 Elección de consejos municipales.....	
3.1.5 Elección de alcaldes	
3.1.6 Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Supremo Electoral	
3.1.6.1 Integración de los órganos electorales	
3.1.6.2 Autonomía electoral.....	
3.1.6.3 Ejercicio de la Jurisdicción Electoral.....	
3.1.7 Partidos Políticos.....	
3.1.8 Contribución pública y privada a los gastos político-electorales	
3.2 Sistema de Partidos Políticos en Guatemala	
3.2.1 Nivel de institucionalización.....	
3.2.1.1 La estabilidad del esquema de competencias	
3.2.1.2 Arraigo de los partidos políticos.....	
3.2.2 Fragmentación	
3.2.3 Polarización.....	
3.3 Comportamiento Electoral en el Nivel Local	
3.3.1 Comportamiento en la elección de alcaldes.....	
3.4 Reflexión Final	
Bibliografía	

Capítulo IV: Caso de análisis HONDURAS

Introducción	
4.1 Diseño Electoral	
4.1.1 Reglas del juego electoral	
4.1.1.1 Acciones afirmativas.....	
4.1.1.2 Modalidad del voto	
4.1.1.3 Presentación de candidaturas	
4.1.1.4 Alianzas.....	
4.1.1.5 Barreras electorales.....	
4.1.2 Elección presidencial	

4.1.3	Elección de diputados	
4.1.4	Elección de corporaciones municipales	
4.1.5	Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Supremo Electoral	
4.1.5.1	Integración de los órganos electorales y sistemas de designación	
4.1.5.2	Potestades legislativas en materia electoral	
4.1.5.3	Autonomía presupuestaria	
4.1.5.4	Ejercicio de la Jurisdicción Electoral.....	
4.1.6	Partidos Políticos.....	
4.1.7	Contribución pública y privada a los gastos político-electorales	
4.2	Sistema de Partidos Políticos en El Honduras.....	
4.2.1	Nivel de institucionalización.....	
4.2.1.1	La estabilidad del esquema de competencias	
4.2.1.2	Arraigo de los partidos políticos.....	
4.2.2	Fragmentación	
4.2.3	Polarización.....	
4.3	Comportamiento electoral en el nivel local.....	
4.4	Reflexión Final	
	Bibliografía	

Capítulo V: Caso de análisis EL SALVADOR

	Introducción	
5.1	Diseño Electoral.....	
5.1.1	Reglas del juego electoral	
5.1.1.1	Modalidad del voto.....	
5.1.1.2	Presentación de candidaturas	
5.1.1.3	Alianzas.....	
5.1.1.4	Acciones afirmativas.....	
5.1.1.5	Barreras electorales.....	
5.1.2	Elección presidencial	
5.1.3	Elección de diputados	
5.1.4	Elección consejo municipal.....	
5.1.5	Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Supremo Electoral	
5.1.5.1	Integración de los órganos electorales y sistemas de designación	
5.1.5.2	Potestades legislativas y sistema de designación en materia electoral	

5.1.5.3	Autonomía presupuestaria.....	
5.1.5.4	Ejercicio de la Jurisdicción Electoral.....	
5.1.6	Partidos Políticos.....	
5.1.7	Contribución pública y privada a los gastos político-electorales.....	
5.2	Sistema de Partidos Políticos en El Salvador.....	
5.2.1	Nivel de institucionalización.....	
5.2.1.1	La estabilidad del esquema de competencias.....	
5.2.1.2	Arraigo de los partidos políticos.....	
5.2.2	Fragmentación.....	
5.2.3	Polarización.....	
5.3	Comportamiento electoral en el nivel local.....	
5.4	Reflexión Final.....	

Capítulo VI: Caso de análisis COSTA RICA

	Introducción.....	
6.1	Diseño Electoral.....	
6.1.1	Reglas del juego electoral.....	
6.1.1.1	Modalidad del voto.....	
6.1.1.2	Presentación de candidaturas.....	
6.1.1.3	Alianza.....	
6.1.1.4	Acciones afirmativas.....	
6.1.1.5	Barreras electorales.....	
6.1.1.6	Reformas electorales.....	
6.1.2	Elecciones presidenciales.....	
6.1.3	Elección de diputados.....	
6.1.4	Elección de concejos municipales.....	
6.1.5	Elección de alcaldes y síndicos.....	
6.1.6	Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Supremo Electoral....	
6.1.6.1	Integración de los órganos electorales y sistemas de designación.....	
6.1.6.2	Potestades legislativas en materia electoral.....	
6.1.6.3	Autonomía presupuestaria.....	
6.1.6.4	Impugnación electoral.....	
6.1.7	Partidos Políticos.....	
6.1.8	Contribución pública y privada a los gastos político-electorales.....	
6.2	Sistema de Partidos Políticos en Costa Rica.....	
6.2.1	Partido Liberación Nacional.....	
6.2.2	Partido Unidad Social Cristiana.....	

6.2.3	Partidos de izquierda.....	
6.2.4	Arraigo de los partidos políticos en elecciones presidenciales.....	
6.2.5	Arraigo de los partidos políticos en elecciones legislativas.....	
6.3	Comportamiento electoral en el nivel electoral.....	
6.3.1	Comportamiento en las elecciones de concejo municipal.....	
6.3.2	Comportamiento en la elección de alcaldes.....	
6.4	Reflexión final.....	
	Bibliografía.....	

Capítulo VII: Caso de análisis PANAMÁ

	Introducción.....	
7.1	Diseño Electoral.....	
7.1.1	Reglas del juego electoral.....	
7.1.1.1	Modalidad del voto.....	
7.1.1.2	Presentación de candidaturas.....	
7.1.1.3	Alianzas.....	
7.1.1.4	Acciones afirmativas.....	
7.1.2	Elección presidencial.....	
7.1.3	Elección de diputados.....	
7.1.4	Elección de concejos municipales.....	
7.1.5	Elección de alcaldes.....	
7.1.6	Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Electoral.....	
7.1.6.1	Integración de los órganos electorales y sistemas de designación.....	
7.1.6.2	Potestades legislativas en materia electoral.....	
7.1.6.3	Autonomía presupuestaria.....	
7.1.7	Impugnación electoral.....	
7.1.8	Partidos Políticos.....	
7.1.9	Contribución pública y privada a los gastos político-electorales.....	
7.2	Sistema de Partidos Políticos en Panamá.....	
7.2.1	Nivel de institucionalización.....	
7.2.1.1	La estabilidad del esquema de competencias.....	
7.2.1.2	Arraigo de los partidos políticos.....	
7.2.2	Fragmentación.....	
7.2.3	Polarización.....	
7.3	Comportamiento electoral en el nivel local.....	
7.3.1	Comportamiento en las elecciones de representantes de Corregimiento.....	

Lista de cuadros, gráficos y diagramas

Nº Página

CUADROS

Capítulo I: Ingeniería electoral: marco conceptual

Cuadro Nº 1.1	Tipología de la institucionalidad informal.....
Cuadro Nº 1.2	Funciones de los partidos políticos.....
Cuadro Nº 1.3	Clasificación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos, a partir del cálculo del índice Laakso-Taagepera
Cuadro Nº 1.4	Aplicación de la fórmula de D'Hondt en una circunscripción hipotética de seis escaños con cuatro partidos.....
Cuadro Nº 1.5	Aplicación de la fórmula Hare en una circunscripción hipotética de seis escaños con cuatro partidos.....
Cuadro Nº 1.6	Modalidad de voto
Cuadro Nº 1.7	Tamaño de las circunscripciones.....
Cuadro Nº 1.8	Evaluación de los sistemas electorales según sus funciones
Cuadro Nº 1.9	Simultaneidad con las elecciones presidenciales y efecto arrastre
Cuadro Nº 1.10	Simultaneidad con las elecciones parlamentarias y efecto arrastre
Cuadro Nº 1.11	Efectos del sistema de mayoría simple con lista cerrada
Cuadro Nº 1.12	Efectos del sistema de mayoría absoluta con lista cerrada
Cuadro Nº 1.13	Sistema de segunda vuelta con umbral reducido con lista cerrada
Cuadro Nº 1.14	Sistema de financiamiento político

Capítulo II: Un balance regional

Cuadro Nº 2.1	Objetivos específicos y resultados.....
Cuadro Nº 2.2	Operacionalización de variables: diseño del sistema electoral.....
Cuadro Nº 2.3	Operacionalización de variables: comportamiento electoral.....
Cuadro Nº 2.4	Operacionalización de las características del sistema de partidos políticos.....
Cuadro Nº 2.5	Calendario electoral y nivel de abstencionismo promedio (porcentajes)
Cuadro Nº 2.6	Financiamiento de procesos electorales.....
Cuadro Nº 2.7	Leyes de cuotas de candidaturas femeninas.....

Cuadro N° 2.8	Composición y designación de órganos electorales
Cuadro N° 2.9	Volatilidad de los sistemas políticos
Cuadro N° 2.10	Índice Laakso-Taagepera para elecciones presidenciales, legislativas y municipales.....
Cuadro N° 2.11	Evolución de la proporcionalidad en las elecciones de regidores, índice de Rose.....

Capítulo III: Caso de análisis GUATEMALA

Cuadro N° 3.1	Reglas del juego electoral para la elección de presidente
Cuadro N° 3.2	Nivel de desproporcionalidad en elecciones legislativas (2003 y 2007).....
Cuadro N° 3.3	Reglas del juego electoral para la elección de diputados.....
Cuadro N° 3.4	Reglas del juego electoral para las elecciones de corporaciones municipales.....
Cuadro N° 3.5	Reglas del juego electoral para las elecciones de alcalde
Cuadro N° 3.6	Porcentaje de votos válidos en las elecciones presidenciales (1999- 2007)
Cuadro N° 3.7	Volatilidad Elecciones Presidenciales en Centroamérica y República Dominicana.....
Cuadro N° 3.8	Evolución de la fluidez de la oferta partidista en Guatemala en elecciones legislativas de 1981 a 2005.....
Cuadro N° 3.9	Afinidad de los Ciudadanos con los Partidos Políticos.....
Cuadro N° 3.10	Nivel de Abstencionismo por Tipo de Elección: 2003 y 2007
Cuadro N° 3.11	Nivel de Fragmentación en la Elección de Alcaldes: 2003-2007 ..

Capítulo IV: Caso de análisis HONDURAS

Cuadro N° 4.1	Reglas del juego electoral para la elección de presidente
Cuadro N° 4.2	Reglas del juego electoral para la elección de diputados.....
Cuadro N° 4.3	Reglas del juego electoral para las elecciones del concejo municipal
Cuadro N° 4.4	Volatilidad Electoral (Pedersen): 1997-2005.....
Cuadro N° 4.5	Evolución de la fluidez de la oferta partidista en Honduras en elecciones legislativas de 1981 a 2005.....
Cuadro N° 4.6	Caudal Electoral Elecciones Presidenciales 1985-2005.....
Cuadro N° 4.7	Caudal electoral de los principales partidos hondureños en elecciones legislativas en el período 1985-2005 (absoluto y porcentual).....
Cuadro N° 4.8	Escaños controlados por los partidos establecidos hasta la última elección del período.....
Cuadro N° 4.9	Afinidad de los Ciudadanos con los Partidos Políticos.....

Cuadro N° 4.10	Nivel de Fragmentación del Sistema de Partidos en Honduras: 1997-2005.....
Cuadro N° 4.11	Nivel de Abstencionismo en Procesos Electorales: 1997-2005 ...
Cuadro N° 4.12	Cantidad de Regidores de Partidos Minoritarios en Elecciones 2005.....
Cuadro N° 4.13	Nivel de Proporcionalidad y Desproporcionalidad
Cuadro N° 4.14	Nivel de Volatilidad del Sistema de Partidos (Pedersen)
Cuadro N° 4.15	Nivel de Fragmentación del Sistema de Partidos.....

Capítulo V: Caso de análisis EL SALVADOR

Cuadro N° 5.1	Reglas del juego electoral para la elección de presidente
Cuadro N° 5.2	Reglas del juego electoral para la elección de diputados
Cuadro N° 5.3	Reglas del juego electoral para las elecciones del gobierno municipal.....
Cuadro N° 5.4	Caudal electoral de los principales partidos salvadoreños en elecciones presidenciales en el período 1994-2009 (absoluto y porcentual)
Cuadro N° 5.5	Rendimiento de los partidos políticos en las elecciones legislativas en El Salvador: 1994-2009
Cuadro N° 5.6	Razón de escaños por votos por partidos mayoritarios y minoritarios en las elecciones legislativas en El Salvador, 1994-2009.....
Cuadro N° 5.7	Arraigo de los partidos políticos en elecciones presidenciales: 1999-2009.....
Cuadro N° 5.8	Confianza en las instituciones, 2000-2006 (porcentajes)
Cuadro N° 5.9	Auto ubicación y ubicación ideológica de los parlamentarios salvadoreños en el período 1994-2003
Cuadro N° 5.10	Autoubicación ideológica de los electores, 2003-2006 (porcentajes)
Cuadro N° 5.11	Evolución de alcaldías ganadas por partido político: 2003-2009 (absoluto y relativo)
Cuadro N° 5.12	Evolución del promedio de gobiernos locales minoritarios (1994-2003)
Cuadro N° 5.13	Nivel de fragmentación del sistema de partidos.....

Capítulo VI: Caso de análisis COSTA RICA

Cuadro N° 6.1	Reglas del juego electoral para las elecciones presidenciales
Cuadro N° 6.2	Reglas del juego electoral para las elecciones legislativas.....
Cuadro N° 6.3	Reglas del juego electoral para las elecciones de concejos municipales

Cuadro N° 6.4	Composición de Concejos Municipales por Partido Político, 2006-2010.....
Cuadro N° 6.5	Reglas del juego electoral para las elecciones de alcaldes
Cuadro N° 6.6	Reglas del juego electoral para las elecciones de síndicos y miembros de concejos de distrito
Cuadro N° 6.7	Porcentaje de votos válidos de las elecciones presidenciales: 1986-2006.....
Cuadro N° 6.8	Porcentaje de electores inscritos que se abstuvieron, votaron por algún partido, o votaron nulo o en blanco, 1986-2006.....
Cuadro N° 6.9	Composición de la Asamblea Legislativa, 1982-2006.....
Cuadro N° 6.10	Confianza promedio en valores, instituciones y organizaciones ...
Cuadro N° 6.11	Evolución del apoyo al sistema en Costa Rica 1978-2005, promedios en una escala 0-100.....
Cuadro N° 6.12	Número de partidos que participan en elección municipal: 1953-2006.....
Cuadro N° 6.13	Porcentaje de abstencionismo municipal: Costa Rica 2002 y 2006
Cuadro N° 6.14	Resumen del índice de Pedersen: Costa Rica 2002 y 2006
Cuadro N° 6.15	Fragmentación del Sistema de Partidos: Laakso-Tageepera 2002-2006
Cuadro N° 6.16	Número Efectivo de Partidos a Nivel de Escaños Municipales 2002 y 2006
Cuadro N° 6.17	Nivel de Desproporcionalidad: 2002 y 2006
Cuadro N° 6.18	Índice efectivo de oposición municipal y legislativo: Costa Rica 2002 y 2006
Cuadro N° 6.19	Número Efectivo de Partidos en Alcaldías: Costa Rica 2002 y 2006
Cuadro N° 6.20	Cantidad de regidores afines al partido político del alcalde: 2002-2006.....

Capítulo VII: Caso de análisis PANAMÁ

Cuadro N° 7.1	Reglas del juego electoral para la elección de presidente
Cuadro N° 7.2	Reglas del juego electoral para la elección de diputados.....
Cuadro N° 7.3	Reglas del juego electoral para las elecciones del concejo municipal
Cuadro N° 7.4	Reglas del juego electoral para las elecciones de alcaldes
Cuadro N° 7.5	Distribución del subsidio estatal directo (1999 y 2004)
Cuadro N° 7.6	Partidos Políticos reconocidos en Panamá y evolución de sus adherentes 1999-2008.....
Cuadro N° 7.7	Caudal Electoral de los principales partidos panameños en elecciones presidenciales período 1999-2009 (absoluto y porcentual).....

Cuadro N° 7.8	Caudal Electoral y distribución de escaños de los Partidos Políticos en las Elecciones Legislativas en el período 1999-2009 (absoluto y relativo)
Cuadro N° 7.9	Volatilidad electoral (Pedersen): 1999-2004
Cuadro N° 7.10	Interpretación del índice de Laakso Taguepera
Cuadro N° 7.11	Nivel de fragmentación del sistema de partidos en Panamá (1999-2008)
Cuadro N° 7.12	Nivel de abstencionismo en procesos electorales: 1999-2009
Cuadro N° 7.13	Arraigo de los Partidos Políticos en las Elecciones de Representantes de Corregimiento: 1999-2009 (porcentajes)
Cuadro N° 7.14	Evolución de Alcaldías Ganadas por Partido Político: 1999-2009 (absoluto y porcentuales)
Cuadro N° 7.15	Índice Laakso-Taagepera en elección de Alcaldes por Provincia: 1999-2004

Capítulo VII: Caso de análisis REPÚBLICA DOMINICANA

Cuadro N° 8.1	Representación femenina en el Congreso Nacional: 1996-2006
Cuadro N° 8.2	Representación femenina en los ayuntamientos: 1970-2006
Cuadro N° 8.3	Candidaturas al Congreso Nacional o Cámara de Diputados PRD, PLD y PRSC: 1998-2006
Cuadro N° 8.4	Candidaturas a regidurías PRD, PLD y PRSC: 2002-2006
Cuadro N° 8.5	Candidatura a sindicaturas PRD, PLD y PRSC: 2002-2006
Cuadro N° 8.6	Reglas del Juego Electoral para la Elección de Presidente
Cuadro N° 8.7	Reglas del Juego Electoral para la Elección del Congreso de la República
Cuadro N° 8.8	Reglas del Juego Electoral para las Elecciones de los Ayuntamientos
Cuadro N° 8.9	Caudal Electoral de los principales partidos dominicanos en elecciones presidenciales en el período 1996-2008 (absoluto y porcentual)
Cuadro N° 8.10	Rendimiento de los partidos políticos en elecciones presidenciales: 1982-2008
Cuadro N° 8.11	Caudal Electoral de los principales partidos dominicanos en las elecciones congresionales en el período 1994-2006
Cuadro N° 8.12	Evolución de la conformación de bancadas en la Cámara de Senadores y Diputados en el período 1994-2006
Cuadro N° 8.13	Confianza en las instituciones, 2004-2008 (porcentajes)

Cuadro N° 8.14	Nivel de participación electoral en el período
Cuadro N° 8.15	Auto ubicación y ubicación ideológica de los parlamentarios dominicanos en el período 1994-2002
Cuadro N° 8.16	Nivel de participación por tipo de elección, 1998-2008 (en porcentajes).....
Cuadro N° 8.17	Evolución del control de los distintos niveles de gobierno, 1996-2006.....
Cuadro N° 8.18	Evolución de Ayuntamientos ganados por partido políticos, 2002-2006 (relativos)

FIGURAS

Capítulo I: Ingeniería electoral: marco conceptual

Figura N° 2.1	Efectos teóricos de los tipos generales de los sistemas electorales
----------------------	---

DIAGRAMAS

Capítulo II: Ingeniería electoral: marco conceptual

Diagrama N° 2.1	Clasificación del financiamiento de los partidos políticos según su origen
Diagrama N° 2.2	Clasificación del financiamiento de los partidos políticos según su utilización

GRÁFICOS

Capítulo II: Un balance regional

Gráfico N° 2.1	Nivel de participación y presentación de solicitudes a las municipalidades
-----------------------	--

Capítulo VI: Caso de análisis COSTA RICA

Gráfico N° 6.1	Volatilidad electoral según tipo de elección 1953-2006
Gráfico N° 6.2	Evolución de la simpatía partidaria en Costa Rica, 1993-2005.....

Capítulo VII: Caso de análisis PANAMÁ

Gráfico N° 7.1 Ideología de los simpatizantes de los partidos políticos.....

Capítulo VIII: Caso de análisis REPÚBLICA DOMINICANA

Gráfico N° 8.1 Escala de ideología (de izquierda a derecha) por país.....

Gráfico N° 8.2 Niveles de confianza en el gobierno local

Gráfico N° 8.3 Niveles de Apoyo a la descentralización de responsabilidades
en perspectiva Comparada

Gráfico N° 8.4 Apoyo a la descentralización de recursos económicos.....

Lista de acrónimos

Nº	Página
Capítulo I: Ingeniería electoral: marco conceptual	
OdAM	Observatorio de Autonomía Municipal
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
NEPP	Número Efectivo de Partidos Políticos
IIDH	Instituto Interamericano de Derechos Humanos
CAPEL	Centro de Asistencia y Promoción Electoral
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
Capítulo II: Un balance regional	
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
ARENA	Alianza República Nacionalista
PRSC	Partido Reformista Social Cristiano
Capítulo III: Análisis de caso: GUATEMALA	
UNRG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
CP	Constitución Política
LEPP	Ley Electoral y de Partidos Políticos
NTI	Número de identificación tributaria
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
PAN	Partido de Avanzada Nacional
DIA-URG	Desarrollo Integral Auténtico- Unidad Revolucionara Nacional Guatemalteca
PP	Partido Patriota
PSN	Partido de Solidaridad Nacional
GANNA	Gran Alianza Nacional
CASA	Centro de Acción Solidaria Autentica
BG	Independiente Bancada Guatemalteca

Capítulo IV: Análisis de caso: HONDURAS

LEOP	Ley electoral y de las organizaciones políticas
PL	Partido Liberal
PN	Partido Nacional de Honduras
PDC	Partido Demócrata Cristiano de Honduras
PINU	Partido Innovación y Unidad
PUD	Partido Unificación Democrática

Capítulo V: Análisis de caso: EL SALVADOR

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

Capítulo VI: Análisis de caso: COSTA RICA

PLN	Partido Liberación Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
CM	Código Municipal
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones
PAC	Partido Acción Ciudadana
PVP	Partido Vanguardia Popular
FD	Fuerza Democrática
ML	Movimiento Libertario
IEO	Índice Efectivo de Oposición
RP	Representación Proporcional

Capítulo VII: Análisis de caso: Panamá

CE	Código Electoral
RERE	Registro Electoral de Residentes en el Extranjero
CM	Código Municipal
MOLINERA	Movimiento Liberal Republicano Nacionalista
PRD	Partido Revolucionario Democrático
PA	Partido Arnulfista
PP	Partido Panameñista
CD	Partido Cambio Democrático

Capítulo VIII: Análisis de caso: REPÚBLICA DOMINICANA

FEDOMU	Federación Dominicana de Municipios
PRSC	Partido Reformista Socialcristiano
PRD	Partido Revolucionario Dominicano
PLD	Partido de la Liberación Dominicana
JCE	Junta Central Electoral
PR	Partido Reformista
FMI	Fondo Monetario Internacional
ODCA	Organización Demócrata Cristiana de América Latina
IFP-FKP	Instituto de Formación Política-Fundación Konrad Adenauer
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina

Presentación

La autonomía municipal, como base de la organización político-administrativa que se establece desde las Constituciones Políticas de Centroamérica y República Dominicana, marca el inicio de las relaciones formales entre el Estado y las municipalidades. Bajo este enunciado, las municipalidades tienen la potestad jurídica para establecer un gobierno propio, que implica, la organización interna de sus recursos financieros, tecnológicos, humanos, la posibilidad de elegir a sus autoridades de forma democrática y de establecer líneas de planificación y organización efectivas como eficaces para la satisfacción de las necesidades locales.

Este principio visto desde los parámetros del Observatorio de Autonomía Municipal –OdAM- comprende que su ejercicio, muestra una mutua dependencia entre el Estado y las municipalidades. Es decir, la autonomía municipal, vista ahora desde una dimensión administrativa, financiera y política, no es la individualización o enajenación de la municipalidad respecto a las actividades del Gobierno central; si no más bien que las municipalidades deben coincidir con la estructura del Estado.

La mutua dependencia es evidente en las relaciones interinstitucionales por medio de las cuales se reconoce las restricciones y distorsiones en el cumplimiento de dicho principio. Si bien es cierto, las municipalidades están determinadas por el principio de autonomía municipal, dicha autonomía se hace efectiva en la medida de que el Gobierno central propicie oportunidades que se establecen desde el marco normativo de cada país.

Para el OdAM, la autonomía política constituye la potestad de los gobiernos locales elegidos democráticamente para tomar decisiones en la generación y coordinación de las políticas públicas relevantes para el desarrollo municipal. Para la instrumentalización de dicho concepto el OdAM se ha basado en dos líneas de investigación estratégicas y complementarias: a) representación y toma de decisiones y b) gestión de políticas públicas locales.

En la primera dimensión se incluye el análisis y efectos de la ingeniería electoral a nivel municipal (a.1) y la capacidad de toma de decisiones políticas y distorsiones institucionales (a.2). Mientras que para el segundo componente se desarrolla en asociativismo municipal (b.1) y capacidad de territorialización de las políticas públicas (b.2).

El informe que se presenta a continuación forma parte de la estrategia de desarrollo analítico de la ingeniería electoral a nivel municipal. Al respecto se toma como punto de partida que la ingeniería electoral es el conjunto de interacciones político-institucionales entre el diseño y aplicación del sistema electoral, destacándose sustancialmente el cómo los actores de-construyen y re-construyen el sistema electoral, y a su vez el cómo los rendimientos de éste influyen en la redefinición de nuevas interacciones entre los actores.

Un sistema electoral está compuesto por instituciones electorales, las cuales son marcos formales e informales que establecen las reglas del juego electoral y sus consecuencias. En otras palabras, las instituciones y la institucionalidad electoral estructuran al sistema y en conjunto con los actores políticos y sociales, se dota de la organicidad político-institucional necesaria para su permanencia. Los sistemas electorales además de cumplir con el objetivo de la designación de los cargos que van a ejercer el poder político de una comunidad, llevan consigo una serie de funciones más o menos explícitas que pueden ser sintetizadas en tres: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación. Además se debe tener en cuenta que los sistemas electorales influyen sobre otros elementos del sistema político.

En este sentido, la ingeniería electoral ejerce un impacto sobre los partidos y sistemas de partido en la medida en que determina las fuerzas partidistas que obtienen representación, así como su comportamiento en el ejercicio de sus actividades políticas, y en gran medida, la configuración de las relaciones entre los poderes constitucionales y las interacciones entre los gobiernos a nivel nacional y local. Por tanto, se puede considerar que existen dos fenómenos convergentes (a) un cálculo racional de los actores políticos sobre los efectos electorales municipales, y (b) una interdependencia entre sistema de partidos, sistema electoral y sistema de gobierno.

Desde la concepción del cálculo racional de los actores políticos sobre los efectos electorales municipales (a) se parte entonces del supuesto de que quienes poseen poder de decisión y aquellos otros con poder de veto, promueven y consolidan un conjunto de reglas y principios electorales adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

De forma tal que, las reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

La ingeniería electoral como conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, permite conocer la “doble cara del sistema electoral”, esto es la perspectiva formal e informal de su institucionalidad. Cuando se hace referencia al conjunto de elementos normativos, la atención se dirige hacia los aspectos jurídicos formales que marcan las reglas del juego electoral, pero cuando su mención es hacia los aspectos sociopolíticos se enfatiza en el carácter de las pautas de conducta entre los actores políticos y sus subjetividades (Vallès y Bosch 1997).

En cuanto a la interdependencia entre sistema de partidos, sistema electoral y sistema de gobierno (b), estas interrelaciones no se plantean en la praxis de forma homogénea en sus tres componentes, ya que sus componentes se relacionan de manera asimétrica, generando resultados asimétricos a favor de uno u otro componente.

El sistema de partidos determina la capacidad del sistema para ofrecer alternativas en el proceso de construcción o reforma de la ingeniería electoral como del sistema político a nivel nacional o local, y en un segundo nivel dicha capacidad se encuentra condicionada por las asimetrías a lo interno de esta variable, particularmente en cuanto a los niveles de fragmentación partidaria, y los niveles de acercamiento o distanciamiento en cuanto a las posiciones emanadas por las reformas electorales.

Por lo tanto, se trata de comprender entre múltiples factores cómo les va a los partidos durante el proceso de votación y del efecto estructurador que esa relación adquiere sobre: a) la situación decisoria del elector, b) de los partidos –internamente–, c) sobre el sistema de partidos, y d) los efectos en las instancias de gobierno a nivel nacional y local.

Las reformas a la ingeniería electoral pueden generar entre múltiples efectos, dos grandes tendencias: a) fortalecer el status quo de los actores dominantes y b) promover mayores niveles de cooperación e interacción entre las relaciones institucionales. Mientras que la primera tendencia es producto de una excesiva influencia de un sistema de partidos avocado por su permanencia en un esquema de relaciones de poder dadas, la segunda constituye una preocupación de los actores políticos por generar una mayor estabilidad política combinada a una estabilidad democrática.

Sin embargo, la interrogantes siempre seguirán desbordando la capacidad de análisis y decisión política, particularmente en contextos donde se habla sobre la necesidad de mejorar las condiciones de representación democrática y de una mayor confianza en sus instituciones y en la política en general. Por tanto ¿pueden realmente las innovaciones electorales en materia de

representación política municipal compensar las deficiencias exhibidas en el plano nacional? ¿Hasta qué medida las reformas de representación política local pueden superar las fallas percibidas en el sistema nacional? ¿Acaso los mecanismos de representación y participación ciudadana contribuyen o asfixian el sistema de representación electoral?

A efectos de ir consolidando una línea de investigación aplicada para el apoyo en la toma de decisiones municipales, el OdAM se constituye en un espacio y punto de encuentro para la generación del conocimiento, donde la información es transformada en una herramienta para la comprensión integral de realidades complejas y dinámicas que determinan e inciden en la calidad de la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana.

Con el estudio “Ingeniería y comportamientos electorales a nivel local en Centroamérica y El Caribe”, se espera incentivar una reflexión crítica y propositiva sobre la vigencia actual y las reformas pendientes de los sistemas electorales de Centroamérica y El Caribe a nivel local, a efectos de comprender ¿cuál debería ser la agenda electoral municipalista? ¿Cuáles deberían de ser las características de la ingeniería electoral municipal a efectos de promover un ejercicio efectivo de la autonomía municipal? ¿Qué efectos se esperan obtener de esas reformas? y ¿cómo contribuyen dichas reformas al fortalecimiento de la institucionalidad democrática y en lo particular a mejorar la capacidad de autonomía política municipal?

Manuel Rodríguez Macía
Coordinador Político
Fundación DEMUCA

Mercedes Peñas Domingo
Directora Ejecutiva
Fundación DEMUCA

Introducción

Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal en Centroamérica y República Dominicana

En el imaginario colectivo de cada uno de los países de Centroamérica y en República Dominicana, es normal la percepción social –en mayor o menor medida– sobre la falta de concordancia entre el discurso y la acción política. Situación que se identifica como un factor importante para generar la aparente crisis de confianza ciudadana que pesa sobre la clase política.

La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado, también abarca al espacio local, que enfrenta una problemática cada vez más compleja. El hecho consumado, es que hoy en día, la necesidad de garantizar una adecuada legitimidad de origen como de ejercicio en la gestión pública, pasa por la capacidad de los actores para canalizar las múltiples demandas sociales que desbordan al Estado en sus dimensiones nacionales y locales. Sin embargo, la escalada de necesidades sociales se ha convertido también en un “oráculo de Delfos” por medio del cual no es posible construir los “caballos de Troya” de los procesos electorales.

La institucionalidad democrática de los sistemas políticos descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública. Asimismo, la capacidad para promover una adecuada calidad de gobierno está cada vez, más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen (reglas y procedimientos electorales) y de ejercicio (rendimientos institucionales), como de eficacia, que exprese la acción pública en el espacio nacional y local.

Para la Fundación DEMUCA y las Asociaciones Nacionales de Municipios es fundamental promover una reflexión crítica y propositiva sobre la vigencia actual de los sistemas electorales de Centroamérica y El Caribe a nivel local, a efectos de comprender ¿cuál debería ser la agenda electoral municipalista? ¿cuáles deberían de ser las características de la ingeniería electoral municipal a efectos de promover un ejercicio efectivo de la autonomía municipal?

Sin embargo, esta invitación a la reflexión desde el estudio “Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal en Centroamérica y República Dominicana” no puede dejar de lado la mutua dependencia entre la institucionalidad electoral formal y los comportamientos electorales que se derivan de ella, siendo ambas la cara y cruz de una misma moneda.

La institucionalidad electoral formal constituye el conjunto de elementos normativos formales que configuran el sistema electoral. Desde esta perspectiva, interesa el estudio de los efectos que trae consigo el sistema electoral sobre otras variables del sistema político, particularmente sobre el sistema de partidos.

En la creación o modificación de las instituciones formales, interviene la lógica de actores que diseñan las instituciones, para obtener ciertos resultados deseados. Esto remonta la discusión al análisis de la ingeniería de determinado sistema electoral, pues en una democracia representativa tiene consecuencias políticas trascendentales, especialmente sobre el sistema de partidos políticos y la composición de asambleas y gobiernos; pero, a su vez, los sistemas electorales son resultado de la influencia de configuraciones de estos últimos.

Por tanto, el diseño electoral refleja las relaciones de poder entre actores dentro de la institución que formula las normas, pero sobre todo el cómo la autoridad electoral administra las normas y por ende las relaciones entre los partidos políticos. Bajo esta lógica quedarán grupos excluidos que tenderán a promover el cambio institucional, para superar esa posición de desventaja en cuanto a acceso al poder procurando fórmulas, principalmente, en lo que a representación política respecta, más proporcionales.

La relativa estabilización del diseño institucional depende entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis del cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios interdinámicos entre los actores políticos y la sociedad.

Sin pretender quedarse en un análisis anclado a estructuras y procedimien-

tos, estas dimensiones dejan de ser el punto de llegada, para ser entonces el norte de partida a efectos de poder dilucidar ¿cuáles son los rasgos estructurales y procedimentales que caracterizan a la mayoría de las instituciones electorales que se aplican nivel municipal? y ¿qué tipo de combinaciones de la ingeniería electoral a nivel municipal beneficia a qué sectores?

Dilucidar los anteriores cuestionamientos, desde la premisa que las instituciones importan, y más aún porque toman vida a través de los actores, conlleva entonces a valorar la misma identidad y preferencia de los actores, pues estas preferencias se encuentran reflejadas en el diseño de mismo de las reglas.

De forma tal que son esas preferencias quienes además determinan las tendencias del reformismo institucional, donde la secuencia de las jugadas aparece de-construirse y re-construirse desde los procesos de sedimentación institucional, como reflejo de adaptación y sobrevivencia de la ingeniería electoral.

Las reglas importan porque a través de ellas se confiere el privilegio de ciertos movimientos sobre ciertos subgrupos específicos en el acceso a la participación política electoral, con lo cual la estructura y procedimientos se combinan con las preferencias para producir resultados, dando entonces por resultado un “equilibrio inducido por la estructura”, el cual es afectado no sólo por la distribución y revelación de las preferencias de los agentes, sino también por la forma como la colectividad resuelve sus asuntos

El desafío entonces para los países de la región centroamericana y República Dominicana es superar cualquier tendencia isoformista, entendida como proceso que fuerza a la organización electoral a asemejarse con aquellas otras que enfrentan las mismas condiciones ambientales del sistema, pues las realidades de sus sistemas de partidos son propias, y más aún cuando el análisis se amplifica a las relaciones entre la dimensión nacional y local.

El estudio “Ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal en Centroamérica y República Dominicana”, se presenta en tres secciones: (i) ingeniería electoral: marco conceptual, (ii) el balance regional y (iii) el análisis de casos. En el primer apartado expone la posición conceptual y operativa de análisis asumida, basada en cinco dimensiones de análisis: (a) ingeniería electoral, (b) sistema de partidos e ingeniería electoral, (c) el valor estratégico de la autoridad electoral, (d) la influencia del diseño electoral y finalmente (e) el financiamiento electoral.

La segunda parte del estudio explica cuáles han sido las orientaciones metodológicas aplicadas en el proceso de investigación, así como los alcances

y limitaciones del estudio. Adicionalmente se presenta de forma breve el mapeo del comportamiento electoral municipal destacando las principales conclusiones de carácter regional a partir de las dos dimensiones analíticas (a) diseño de la ingeniería electora y (b) sistema de partidos políticos –desde el nivel de institucionalización, grado de fragmentación y representatividad–.

La tercera sección presenta los estudios de casos de Centroamérica y República Dominicana. Dado que la investigación inició a finales del año 2007 y concluyó a inicios del 2009, dos acotaciones se deben realizar, la primera de ellas es que durante el período de investigación la obtención de los datos sobre el comportamiento electoral al nivel de desagregación de la información no fue posible obtener, razón por la cual el caso de Nicaragua se excluye del estudio.

La segunda aclaración, es que en la mayoría de los países la base de datos obtenidos ha sido la de los tres últimos períodos electorales, por problemas institucionales en el registro de las estadísticas, no se pudo tener acceso a la información electoral municipal de manera desagregada. Otro factor determinante, fue el hecho de la adopción en los últimos años de los mecanismos de elección directa de las autoridades electas, como corresponde en el caso de Costa Rica, por lo cual a la fecha del estudio solo dos procesos electorales son comparables.

Paralelo a ello, dos países de la región vivieron procesos electorales, Panamá y El Salvador, con lo cual al momento del cierre de esos casos de estudio no fue posible contar con los registros oficiales de dichos comicios.

La estructura de presentación de la información por país se realiza desde tres dimensiones de análisis: (a) diseño electoral, (b) sistema de partidos políticos, y (c) comportamiento electoral en el nivel local.

Con la presente investigación, se contribuye al análisis y explicación de la crisis de la representación democrática en el nivel local, tomando como columnas explicativas las estructuras, procedimientos y preferencias de los actores desde la ingeniería electora, y en un segundo momento los comportamientos electorales y cómo estos determinan el sistema de partidos en cada país.

El estudio no ofrece soluciones al problema de la erupción de la crisis de representación, pero sí pone sobre la mesa de discusión una mayor ampliación del espectro de variables institucionales y políticas que influyen notablemente sobre la misma. A partir del estudio de casos se hace referencia a aquellos dispositivos institucionales que para cada contexto contribuyen a explicar las deficiencias de la representación democrática, donde muchas de estas dolencias son producto del cómo las reglas institucionales de juego

facilitan la fragmentación del sistema de partidos y afianzan además las brechas entre el gobierno central y los gobiernos locales.

Sin embargo, no importa qué tanto se pueda calibrar el enfoque macro o micro de análisis, lo cierto es que las deficiencias de la representación democrática reflejan en última instancia las deficiencias de la habilidad de los gobernantes, quienes a su vez se encuentran condicionados por un diseño de Estado, el cual no siempre tiene los mecanismos de interacción claros entre la dimensión nacional y local, con una clara vocación al respeto de la autonomía municipal, bajo los principios de solidaridad y subsidiaridad.

De forma tal, que las reglas de juego no constituyen en sí mismas, la razón de la insatisfacción por la crisis de representación democrática, siendo ellas la puerta de expresión sobre las distorsiones entre las preferencias de los actores políticos, así como de estos con las estructuras limitadas de gobierno y la canalización de demandas de la sociedad. Después de todo, no se puede obviar que la democracia y sus reglas son un proceso en constante construcción y el hecho de que la autonomía municipal no se alcanza solamente con la instauración de elecciones directas de las autoridades electorales

Apuntar entonces hacia una comprensión de las reformas electorales desde la visión municipal en Centroamérica y República Dominicana, es reconocer el valor de la dimensión local como espacio estratégico para superar las deficiencias de respuesta del Gobierno central ante la sociedad, pero sobre todo, re-pensar las fallas geológicas de las relaciones entre el Gobierno Central y el Gobierno Local, ya no sólo desde el sistema de gobierno, sino también desde su interacción y dependencia al sistema electoral y al sistema de partidos políticos.

Fortalecer la capacidad de reformas electorales desde la visión municipal como orientación de trabajo futuro por parte de las Asociaciones Nacionales de Municipios implica asegurar mayores y mejores condiciones para el desarrollo de la legitimidad de origen en los gobiernos locales, pero sobre todo, calibrando de una mejor manera el modelo autonómico municipal, hacia mejores niveles de interlocución política entre la ciudadanía y los gobiernos locales, como agente de representación democrática.

Jean Paul Vargas
Coordinador Regional
Programa Gerencia del Conocimiento
Fundación DEMUCA

Capítulo I

Ingeniería electoral
Marco conceptual

Presentación

La ingeniería electoral constituye el conjunto de interacciones político-institucionales entre el diseño y aplicación del sistema electoral, destacándose sustancialmente el cómo los actores de-construyen y re-construyen el sistema electoral, y a su vez el cómo los rendimientos de éste influyen en la redefinición de nuevas interacciones entre los actores.

Un sistema electoral está compuesto por instituciones electorales, las cuales son marcos formales e informales que establecen las reglas del juego electoral y sus consecuencias. En otras palabras, las instituciones y la institucionalidad electoral estructuran al sistema y en conjunto con los actores políticos y sociales, se dota de la organicidad político-institucional necesaria para su permanencia (Vallès y Bosch 1997).

Uno de los elementos clave dentro de cualquier entramado institucional lo constituye el sistema electoral. Los sistemas electorales además de cumplir con el objetivo de la designación de los cargos que van a ejercer el poder político de una comunidad, llevan consigo una serie de funciones más o menos explícitas que pueden ser sintetizadas en tres: producir representación, producir gobierno y ofrecer legitimación (Vallés y Bosch, 1997: 16). Además se debe tener en cuenta que los sistemas electorales influyen sobre otros elementos del sistema político.

En este sentido, la ingeniería electoral ejerce un impacto sobre los partidos y sistemas de partido en la medida en que determina las fuerzas partidistas que obtienen representación, así como su comportamiento en el ejercicio de sus actividades políticas, y en gran medida, la configuración de las relaciones entre los poderes constitucionales y las interacciones entre los gobiernos a nivel nacional y local.

El presente documento conceptual se aboca a una comprensión sobre los efectos de las mutuas influencias entre la ingeniería electoral y el sistema de partidos para ellos se subdivide en cinco secciones: i) ingeniería electoral, ii) sistema de partidos e ingeniería electoral, iii) el valor estratégico de la Autoridad Electoral, iv) la influencia del diseño electoral, y v) el financiamiento electoral.

1.1 Ingeniería electoral

A efectos de esclarecer el concepto de ingeniería electoral es fundamental considerar tres postulados sobre los cuales se construye su utilidad teórica-metodológica: i) el cálculo racional de los actores políticos por modificar las instituciones electorales e influir sobre sus resultados, ii) la influencia entre el

sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema político, y iii) el diseño electoral entre su organicidad e institucionalidad.

1.1.1 El cálculo racional de los actores políticos por modificar las instituciones electorales

En cuanto al cálculo racional de los actores políticos, desde esta concepción se parte entonces del supuesto de que quienes poseen poder de decisión y aquellos otros con poder de veto, promueven y consolidan un conjunto de reglas y principios electorales adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociopolíticos existentes.

Desde esta concepción, las reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública.

Por tanto, se pone un énfasis importante en la importancia de las instituciones, por cuanto las mismas conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Tal y como señala Colomer (2001) las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, influenciadas por un marco histórico-cultural.

North (2005), desde su teoría de las “instituciones en equilibrio”, sostiene que la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también pueden autorreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución.

El concepto de “equilibrio inducido institucionalmente” de Kenneth Shepsle (1986) expone que las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables,

aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. La estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales.

Por tanto, las instituciones como normas sociales formales e informales legitimadas dentro de la sociedad delimitan el marco para la interacción y comportamiento humano. Si partimos de las instituciones como normas sociales, o como regularidad en el comportamiento colectivo, no se puede obviar el papel de las ideas socialmente compartidas; es decir, los valores y las creencias de un colectivo y que en general puede denominarse cultura.

Desde este punto de vista, North (2005) establece una diferenciación entre normas informales y formales. Para este autor las instituciones –o conjuntos de normas formales e informales– actúan como constreñimientos mentales para los individuos, lo que contribuye a estructurar las relaciones sociales. Las normas informales son parte del marco más amplio de la cultura, entendida ésta como la transmisión de generación en generación –vía enseñanza e imitación– de conocimientos, valores y otro tipo de factores que influyen el comportamiento, proveyendo un marco conceptual basado en el lenguaje para codificar e interpretar la información que los sentidos presentan al cerebro.

La institucionalidad informal es producto de una serie de valores y principios implícitos en las relaciones de poder y que se encuentran compartidos intersubjetivamente por miembros de una comunidad determinada. Las acciones orientadas bajo estas normas poseen un propio sentido; es decir, su realización tiene un carácter racional y objetivo para los individuos de esa comunidad específica.

Las normas formales adquieren la forma de constituciones, leyes, tratados y contratos e inclusive estructuras organizacionales compuestas por personas que operan bajo las normas formales descritas. Éstas son típicas de sociedades complejas en donde existe un Estado de derecho capaz no sólo de concebir sistemas judiciales para manejar las relaciones económicas, políticas y los contratos entre individuos, sino también como fórmula de atenuación para autorregular a los grupos dominantes.

Desde este enfoque, las instituciones se constituyen en estructuras que tipifican los roles de los individuos y ejercen control sobre sus acciones, pero también les ofrecen información sobre cuáles son los posibles resultados a partir de la selección de alternativas predeterminadas sobre los cursos de acción que están posibilitados o legitimados a llevar a cabo en un contexto sociológico e histórico particular.

La ingeniería electoral como conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, permite conocer la “doble cara del sistema electoral”, esto es la perspectiva formal e informal de su institucionalidad. Cuando se hace referencia al conjunto de elementos normativos, la atención se dirige hacia los aspectos jurídicos formales que marcan las reglas del juego electoral, pero cuando su mención es hacia los aspectos sociopolíticos se enfatiza en el carácter de las pautas de conducta entre los actores políticos y sus subjetividades (Vallès y Bosch 1997).

“Son los elementos que resultan de la experiencia acumulada por los actores que operan en el escenario electoral: partidos, candidatos, los propios votantes. Sus conductas siguen pautas relativamente estables condicionadas en el pasado por la propia acción de normas electorales y por la influencia de otros factores: el mapa y la estructura de los partidos, la cultura política dominante y sus subculturas, una determinada distribución de recursos —financieros, mediáticos, organizativos— necesarios para intervenir en el proceso electoral y que conducen a un determinado grado de movilización electoral, un específico uso de los medios de comunicación, un modo de relación entre candidatos, partidos y electores, etc.” (Vallès y Bosch, 1997, p. 34).

De acuerdo con Colomer (2004), para que un cambio institucional favorable a los excluidos sea posible, y respetando las instancias de toma de decisión del régimen democrático liberal, se requiere del cumplimiento de dos condiciones: que exista el mayor número efectivo de partidos políticos posible y una duración corta del sistema de representación anterior. Los actores pueden estar motivados al cambio, según este autor, por dos posibles razones: la incertidumbre y las amenazas.

En el primer caso, cuando los actores políticos, especialmente en el gobierno no estén seguros de sus apoyos y de las expectativas electorales en futuras contiendas, por lo que ningún partido tiene suficiente seguridad de que lograra obtener alguna ganancia de la justa electoral. Esto puede deberse a diseños institucionales impredecibles, aunado a información parcial y confusa acerca de las preferencias del electorado.

En el segundo caso, la amenaza, esta se interpreta como un sistema electoral que provee suficiente información a las partes interesadas; sin embargo, los actores políticos en el poder perciben la emergencia de nuevos grupos que obtienen apoyo creciente del electorado, lo que pone en amenaza el statu quo y el dominio de los que están en el poder, lo que ven como una amenaza a su dominio.

1.1.2 Influencia entre el sistema electoral, el sistema de partidos y el sistema político

La interacción entre el sistema electoral, sistema de partidos y el sistema político, se encuentra inmersa en una estrecha vinculación con el contexto social y político-estructural, factores que a su vez determinan la forma de operar y el diseño mismo del sistema en su conjunto.

Es desde éste postulado, que la ingeniería electoral posee múltiples funciones político-institucionales, siendo las principales: a) la optimización de la representación, b) la gobernabilidad y c) la participación política, así como d) promover adecuadas interrelaciones con el sistema de partidos existe y los tipos de sistemas políticos a nivel nacional y local.

No se pueden dejar de lado que la influencia entre los diversos sistemas, toma como punto de partida, el primer postulado, en el cual se afirmó que las instituciones determinan las estrategias de los actores, pero a su vez éstos influyen en el diseño de las mismas. Siendo entonces el sistema de partidos un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales de la ingeniería electoral.

Estas interrelaciones –sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos– no se plantean en la praxis de forma homogénea en sus tres componentes, ya que sus componentes se relacionan de manera asimétrica, generando resultados asimétricos a favor de uno u otro componente.

El sistema de partidos determina la capacidad del sistema para ofrecer alternativas en el proceso de construcción o reforma de la ingeniería electoral como del sistema político a nivel nacional o local, y en un segundo nivel dicha capacidad se encuentra condicionada por las asimetrías a lo interno de esta variable, particularmente en cuanto a los niveles de fragmentación partidaria, y los niveles de acercamiento o distanciamiento en cuanto a las posiciones emanadas por las reformas electorales¹. Por lo tanto, se trata de comprender entre múltiples factores cómo les va a los partidos durante el proceso

1 “Las características del sistema de partidos existente influyen en el proceso de conformación de un orden institucional a tres niveles: en la elección de una institucionalidad determinada, en el comportamiento subsecuente y en los efectos de las instituciones políticas elegidas. Así, dicha variable -sistema de partidos- es descrita como vínculo entre la dimensión histórica y las estructuras sociales, por un lado, y los factores institucionales, por el otro”. (Monsalve & Sottoli 1999, p. 157)

de votación y del efecto estructurador que esa relación adquiere sobre: a) la situación decisoria del elector, b) de los partidos –internamente–, c) sobre el sistema de partidos, y d) los efectos en las instancias de gobierno a nivel nacional y local.

Por tanto, la ingeniería electoral, analizada sobre la influencia que en ella ejerce el sistema de partidos, tiende desde un modelo teórico a producir una serie de efectos, entre ellos moderado, reductivo –sobre la cantidad de partidos– o desproporcionador –sobre la relación entre votos y escaños–. Factores que influyen, a su vez en el sistema de partidos, sin llegar a determinar en forma exclusiva y tajante la estructura de los mismos².

No obstante, las reformas a la ingeniería electoral pueden generar entre múltiples efectos, dos grandes tendencias: a) fortalecer el status quo de los actores dominantes y b) promover mayores niveles de cooperación e interacción entre las relaciones institucionales. Mientras que la primera tendencia es producto de una excesiva influencia de un sistema de partidos avocado por su permanencia en un esquema de relaciones de poder dadas, la segunda constituye una preocupación de los actores políticos por generar una mayor estabilidad política combinada a una estabilidad democrática³.

La idoneidad de arreglos institucionales que transitan entre una y otra tendencia dependen de la contingencia política, es decir, de las estructuras sociales, de las condiciones históricas y de la cultura política. (Monsalve & Sottoli 1999, p. 150)

1.1.3 El diseño electoral entre su organicidad e institucionalidad

El diseño y aplicación del sistema electoral en términos generales se puede concebir en cuatro grandes aspectos: a) ¿quiénes pueden votar?, b) el sistema de representación, c) las consecuencias del sistema de representación, y d) el diseño del árbitro electoral.

-
2. Una mayor participación no mejora necesariamente la capacidad funcional del sistema de partidos, así como una reducción del número de estas agrupaciones tampoco perfecciona necesariamente la participación.
 3. Para profundizar en éste concepto ver el trabajo de Tsebelis (2002), quien presenta la estabilidad política a partir de la cantidad de veto players (jugadores con poder de veto), que corresponden a todos los actores institucionales o partidarios cuya aprobación es necesaria para un cambio del status quo, ya sea la aprobación de un proyecto de ley, una reforma de ley o la ejecución de una política. Mientras que la estabilidad política asegura la participación de aquellos actores fundamentales en la toma de decisiones, la estabilidad democrática, por el contrario, se orienta a la participación amplia e integrada de los actores políticos y estratégicos. De forma tal que a mayor estabilidad democrática menos estabilidad política, dada la amplitud de actores con influencia en el proceso decisional, siendo el "status quo" el resultado con mayor capacidad de dominio.

A efectos de contestar a la interrogante ¿Quiénes pueden votar? Colomer (2001) recurre a una propuesta neoinstitucionalista ecléctica, integrando elementos culturales e historicistas, su énfasis está puesto en el paradigma racionalista. Quién puede votar es un problema de extensión del sufragio.

La premisa principal en este ámbito es que entre más dispersas se encuentran las preferencias de los votantes en los temas sometidos a elección, más complejo es el electorado y más difícil se hace alcanzar acuerdos. Incorporar nuevos votantes significa una mayor distribución de las preferencias y más temas a tomar en cuenta, lo cual a su vez lleva a la estricta necesidad de plantearse de forma paralela, ¿cómo son contados los votos?, para lo cual el autor se refiere, básicamente, al tipo de sistema de representación, que define las reglas de cómo se distribuye el poder a partir de las elecciones, el cual se clasifica en dos tipos puros: los sistemas mayoritarios y los sistemas proporcionales.

El sistema de representación se constituye por una serie de elementos legales, quienes dictan las reglas para la conversión de votos en escaños. Para autores como Nohlen (2004), Vallès y Bosch (1997) y Anduiza y Liñeira (2006) son cuatro componentes de los sistemas de representación que tienen consecuencias políticas más importantes sobre el sistema político: la circunscripción electoral, la fórmula electoral, las barreras legales y la modalidad del voto.

Las consecuencias de los sistemas de representación han sugerido cierto determinismo para varios analistas. Duverger (1992 [1950]) ha sido uno de los pioneros en analizar ese vínculo de los sistemas electorales dentro de un sistema político y como él afirma “no se puede decir que tal sistema electoral determina tal forma de vida política, sino que, simplemente, la estimula; o sea, que refuerza los otros factores que actúan en el mismo sentido o que debilita los que actúan en sentido contrario” (p. 37).

A diferencia del mismo Duverger (1992) y otros autores, como Sartori (1994), que tienden a afirmar propiedades nomotético-deductivas de los sistemas electorales sobre la vida política en cualquier sistema. Nohlen (1998; 2004) llama la atención acerca de que el sistema electoral es solamente un elemento más que influye sobre la configuración de las variables sistema de gobierno y sistema político, y advierte que el análisis de ese vínculo debe de estar acompañado por el estudio del contexto histórico de una realidad socio-política determinada. Este autor denomina este enfoque histórico-empírico, lo que se cataloga como el enfoque neoinstitucional historicista.

El diseño del árbitro electoral materializa el marco competencial del órgano encargado de la administración y vigilancia de los procesos electorales. Es lo

que se denomina en términos genéricos organismo electoral o autoridad electoral (Hernández Becerra, 2000). En términos de diseño institucional resulta fundamental la forma en que se integra esta entidad, la cual puede oscilar entre un formato partidista y no partidista. Estos se basan en dos principios diferenciados el uno del otro, “vigilancia partidista recíproca” e “imparcialidad” (Molina & Hernández, 1998). En el primer caso, los integrantes representan explícitamente a partidos políticos, mientras que en el segundo, la integración del órgano se busca que sea lo más independiente de la política.

1.1.4 Institucionalidad electoral

Las instituciones son normas y reglas que estructuran la acción colectiva⁴ y representan el sistema de constricciones y de incentivos del comportamiento tanto de los individuos como de las organizaciones. Es decir, son las reglas del juego social, determinando no sólo los procedimientos del juego, sino quiénes juegan y quiénes no, con qué equidad o ventaja se practica el juego, quién gana o puede ganar qué, quién paga los costes del juego, etc.

La institucionalidad electoral corresponde a la capacidad de organización del poder y de la canalización política del conflicto social. Su existencia permite articular la interacción entre los actores, dado que expresan las relaciones de poder y de interés de una determinada sociedad. Corresponden con el fondo de competencias exigidas para practicar exitosamente el juego que estructuran, así como los modelos mentales y valorativos que lo legitiman.

En su ejercicio práctico tiende a transitar en el marco de interacciones de un sistema de incentivos y restricciones formales e informales, siendo en el primer caso todos aquellos debidamente tipificados en el ordenamiento jurídico, y en el segundo, propios de los parámetros y auto-regulaciones de las relaciones de poder.

A efectos de comprender las dinámicas entabladas por las reglas de juego formales e informales y sus efectos en la convergencia y la efectividad, adaptadas a la institucionalidad electoral, se recurre a Helmke & Levitsky (2006)

4. Por acción colectiva entendemos la acción conjunta de la gente orientada a la obtención de intereses comunes. Es producto de la combinación de intereses, organización, movilización, oportunidades, conductividad, tensión, poder e identidad. Tiene como condición la posibilidad de que los actores pueden interactuar cooperativamente, conflictivamente o incluso en un proceso mixto. Las acciones colectivas están históricamente determinadas por los valores culturalmente instituidos, así como por la definición y satisfacción de necesidades socialmente creadas y por las oportunidades vitales generalizadas socialmente disponibles en la sociedad. (Berian 1996, pp. 157-191)

quienes señalan una tipología sobre las relaciones entre la institucionalidad formal e informal.

Estos autores destacan dos dimensiones fundamentales: el grado de convergencia entre los resultados de ambas institucionalidades, y la efectividad de la institucionalidad formal. Esta combinación genera un entramado de institucionalidad informal que se clasifica en: a) complementaria, b) acomodativa, c) competitiva, y d) sustitutiva (ver Cuadro N° 1).

Cuadro 1.1
Tipología de la institucionalidad informal

RESULTADOS Y NIVEL DE EFECTIVIDAD	INSTITUCIONALIDAD FORMAL	
	Institucionalidad formal efectiva	Institucionalidad formal inefectiva
Convergente	Complementario	Sustitutiva
Divergente	Acomodación	Competición

Fuente: Helmke & Levitsky (2006, p. 14)

Institucionalidad informal complementaria, entendida fundamentalmente como un apoyo y reforzamiento de la institucionalidad informal hacia la formal. Se expresa por medio de dos expresiones, la primera de ellas es “llenar las zanjas” (fills in gaps) donde la institucionalidad informal ayuda a los actores a obtener de forma más efectiva sus metas y objetivos, especialmente en materia de coordinación y agilización del proceso de toma de decisiones. La segunda son normas informales que crean un mayor sistema de incentivos al complementarse con las reglas formales.

Institucionalidad informal acomodativa, constituye una combinación entre la efectividad de la institucionalidad formal, pero con divergencias en sus resultados. La institucionalidad informal crea incentivos para operar en vías alternas, que a su vez afectan substantivamente los efectos de las reglas formales, sin violarlas directamente; es decir se contradice el espíritu pero no la letra de la institucionalidad formal.

Institucionalidad informal competitiva, se da por una ineffectividad de las instituciones formales, quienes generan resultados divergentes. Emerge una estructura de incentivos informales incompatibles parcial o totalmente con los formales, siendo mutuamente antagónicos.

Institucionalidad informal sustitutiva, es utilizada por los actores como una vía alterna de la institucionalidad formal a efectos de obtener resultados convergentes en medio de una estructura débil o inefectiva. Los pactos políticos son a su vez en muchas ocasiones una expresión de institucionalidad informal sustitutiva, pues ante la efervescente conflictividad y la parálisis institucional se recurren a vías alternas de solución y adopción de intereses, las cuales no necesariamente se encuentran afines al ordenamiento jurídico, por lo cual se incentiva a una reforma institucional, o bien a la existencia de prácticas que lesionan dicho ordenamiento, pero que se atenúan a partir de interpretaciones institucionales.

1.1.5 Organización electoral

A pesar de que las instituciones electorales se hallan contenidas plenamente en el ordenamiento jurídico, no son el producto de un acto de voluntad, sino el resultado de un proceso de aprendizaje social expresado mediante las leyes. Son sistemas de normas y reglas que cumplen importantes funciones sociales al establecer el marco competencial, el cual toma vida por el engraje en el cumplimiento de los objetivos y fines institucionales.

La ingeniería electoral como organización, implica el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado son aplicados al servicio de la institucionalidad electoral. Su acción parte de la capacidad para desarrollar eficacia y eficiencia en relación con sus fines y objetivos, mientras que para la institucionalidad requiere hacerse desde los valores a los que formalmente responde, representación del pluralismo, participación política, igualdad y equidad, etc.

La organización de la ingeniería electoral se encuentra determinada por los niveles de autonomía existentes. Desde una visión procedimental se podría identificar a la autonomía de la organización electoral como la potestad de auto-regulación organizativa, financiera-administrativa y disciplinaria. Aspectos que se expresan en la capacidad de elaborar y aprobar su reglamento, su presupuesto y fijar el estatuto del personal que de él depende. Esta aprobación y posibles reformas del Reglamento Interno corresponden a los magistrados electorales, y requieren el voto favorable de una mayoría determinada.

El principio de autonomía permite la materialización del ente electoral, usualmente denominado como Tribunal o Concejo Electoral, para establecerse como un órgano participativo, dinámico, integrado y con voluntad política para comprender las necesidades del país, para ello se requiere una comprensión en tres niveles: política, financiera y administrativa.

Las condiciones determinantes de la autonomía política se dan en la medida en que la combinación de la institucionalidad formal e informal no limite la libertad para el ejercicio efectivo de las competencias. La autonomía financiera corresponde a los ingresos que el ente electoral cuenta, así como la capacidad de éste para decidir sobre su presupuesto, siendo esencial para el desarrollo de los procesos de modernización institucional, entre otros factores.

La autonomía administrativa es la capacidad que tiene el ente electoral en generar su propia estructura administrativa enfocada en la autorregulación de sus potestades constitucionales y la autodeterminación de sus intereses institucionales. Se incluye la capacidad de organicidad, sea en función de administración electoral, promoción de iniciativas legislativas electorales, e incluso de fiscalización, así como la capacidad de elegir y formar su recurso humano –técnico, administrativo y político–, entre otras. También se incluye la potestad de utilizar las herramientas organizacionales que considere pertinente y adecuadas a los requerimientos y desafíos nacionales y locales.

1.2 Sistema de partidos e ingeniería electoral

En las democracias, los partidos políticos juegan un papel de suma importancia, un elemento fundamental de la democracia siendo la libre competencia entre intereses organizados. Los partidos políticos permiten la selección de los candidatos a puestos de representación política. Son ellos quienes deben de cumplir la función de representatividad, es decir de federación y agregación de intereses, incluyendo las preferencias de los ciudadanos en las políticas públicas.

El concepto de “sistema de partidos” se refiere al número efectivo de partidos –que se pueden expresar matemáticamente usando por ejemplo el índice Laakso-Taagepera– resultantes de la competencia electoral, es decir la cantidad de partidos con representación política “que importan” –relevantes– o bien que tienen razones suficientes para aspirar a cargos de representación.

En función de la cantidad de partidos relevantes, la estructuración, estabilidad y nacionalización de estos –grado de cobertura nacional– y la efectividad de la competencia partidaria, los sistemas de partidos determinan en gran medida los resultados y rendimientos en cuanto a gobernabilidad democrática.

El sistema de partidos se refiere entonces al grado de atomización –o en el caso contrario de concentración– del sistema de partidos. Ello determina en gran medida la factibilidad de las negociaciones interpartidarias, y la posibilidad de la conformación de coaliciones parlamentarias –tomando en cuenta los costes de transacción–, bien que no sea su único determinante pues se

tiene que tomar en cuenta también la distancia ideológica entre los partidos (Vargas & Petri 2008).

Después de profundizar sobre el i) concepto de sistemas de partidos desde una perspectiva teórica, se llevará una ii) reflexión tipológica para clasificar a dichos sistemas. De forma posterior se abordarán iii) los efectos del sistema de partidos en la gobernabilidad democrática y iv) la nacionalización de los partidos, es decir el arraigo nacional de los partidos. Por último, se llevará una reflexión sobre v) los sistemas de partidos, aplicado al ámbito local.

1.2.1 El concepto de sistema de partidos

Los partidos políticos se definen siguiendo a Egúsqüiza y Ponce (2004, p.9) como “organizaciones que buscan el poder político y el ejercicio de la administración gubernamental, y que para lograrlo, compiten electoralmente. Esto conlleva también a una categorización legal: los partidos son personas jurídicas de derecho privado”. En una acepción más sociológica, “los partidos políticos son agrupaciones voluntarias concebidas con el fin de expresar y/o poner en práctica determinado tipo de ideología o programa, en función del rol que cumplen como instancias de socialización o representación en un régimen determinado” (International IDEA 2004).

Etimológicamente la palabra partido encuentra su origen en el latín *partire* que significa dividir. Históricamente, antes de alcanzar el nombre convencional de partido estas instituciones, ahora fundamentales en las democracias representativas modernas, se conocían como facciones, inclusive en la época del Imperio Romano (Sartori, 2005). Los partidos políticos con sus características y funciones principales como se los conoce ahora, son en gran medida resultado de la extensión del sufragio, fenómeno que se viene dando desde el siglo XIX en diversas partes del planeta.

Si se entiende un sistema como un objeto complejo compuesto por partes mutuamente interrelacionadas (Bunge, 1999), se puede comprender que la interrelación de partidos que compiten por el poder político y el ejercicio de la administración genera en sí un subsistema del sistema político: el sistema de partidos.

Un sistema de partidos, según lo define Bartolini (1996: 218-19), se entiende como “el resultado de las interacciones entre las unidades partidistas que lo componen; más concretamente es el resultado de las interacciones que resultan de la competición político-electoral. El sistema de partidos se caracteriza por una serie de propiedades autónomas que no son típicas o propias de las unidades partidistas tomadas aisladamente.”

Con su permanencia en el tiempo, los partidos políticos pueden attingir un cierto grado de “institucionalización” en la vida política. Sin embargo, no son instituciones estáticas puesto que se encuentran sujetas a los cambios de la ingeniería electoral así como de sus rendimientos percibidos por los electores como partidos de oposición o partidos de gobierno. Los partidos políticos no pueden entenderse sin tomar en cuenta a los hechos políticos que estos mismos contribuyen a modificar a través de la competencia electoral.

En la literatura se han distinguido a los partidos políticos en función de sus procesos y conducciones internas y externas. De esta forma se ha llegado a clasificar como partidos de notables, partidos de cuadros, partidos de masas, partidos “atrápalo todo” y partidos de tipo cartel (Katz & Mair, 1995).

Los partidos de notables o de élites tienen como finalidad la representación de intereses particulares o sectoriales. Los partidos de cuadros se caracterizan porque su organización y estructura interna giran en función de una pequeña élite de políticos profesionales, quienes asumen la potestad de representar el pensamiento de su agrupación. Los partidos de masas se caracterizan por tener como base partidaria una pluralidad sectorial en sus estructuras, respondiendo a intereses multisectoriales.

Los partidos “atrápalo todo” son organizaciones cuyo interés es agrupar a todos los sectores, conciliando sus propuestas a lo interno, su objetivo esencial siendo llegar a acceder el poder, dando menos importancia a argumentos ideológicos. Los partidos tipo cartel se constituyen como agrupaciones organizadas para monopolizar la actividad política, utilizando como mecanismos ideales la influencia en la legislación electoral y en el financiamiento de la política, con lo cual regulan el acceso a la participación estableciendo requisitos que solo los partidos más grandes pueden cumplir (Cordero 2008).

Los partidos cumplen diversas funciones, las más destacadas siendo representadas en el cuadro siguiente. Se puede decir que un partido político participa en un proceso electoral para acceder a cuotas de poder –sumando opiniones individuales que se materializan en un ejercicio de participación política que crea programas de gobierno y ofertas electorales–, destinadas a conquistar el Poder Ejecutivo o controlar el ejercicio del gobierno desde la oposición. La participación en procesos electorales permite a los partidos políticos canalizar intereses y demandas de la sociedad, y a través de acciones reactivas o propositivas podrá racionalizar el conflicto social con posturas específicas sobre una política pública.

Cuadro 1.2
Funciones de los partidos políticos

Función	Esencia	Definición
Representación de los intereses y demandas	Agregación de intereses	Los partidos políticos son intermediarios entre la sociedad y el régimen político, articulando las demandas de diversos sectores de la población para convertirlas en alternativas políticas generales.
Racionalización del conflicto social	Competencia democrática y pluralista entre diversos sectores para legitimar el sistema político que los engloba.	Los partidos políticos son agentes cuya función primordial es la de representar y canalizar las divisiones sociales al interior de una comunidad. Median frente al conflicto social a través de la formulación y gestión de objetivos políticos, de tal forma que estos se convierten en instrumentos de integración.
Canalización de la participación política	Impulso a la obtención, extensión, ejercicio y control de los derechos políticos	Los partidos políticos motivan la inclusión de los ciudadanos al sistema. Refuerzan la cultura política generando hábitos de desempeño ciudadano, socializando patrones y valores de comportamiento político, y movilizan a grupos pasivos de individuos para que pasen a ser elementos activos dentro de la vida pública.
Solución del conflicto social a través de medidas y decisiones de gobierno	Construcción de decisiones colectivizadas a partir de un ejercicio de pesos y contrapesos	La labor de los partidos políticos consiste en la capacidad de producir y fiscalizar políticas públicas capaces de canalizar las demandas sociales planteadas. Siendo el proceso de definición, elaboración y decisión de las políticas públicas, determinado por la negociación política entre quienes ejercen el gobierno y la oposición.

Fuente: Egúsqiza & Ponce *Sistema de Partidos Políticos*, IDEA, Perú, 2004, p.16-17

La oposición, para poder ser una alternativa creíble al gobierno, tiene que ejercer de forma activa las herramientas –formales e informales– de control legislativo y político-parlamentario que tiene a su disposición. Se puede decir que con un alto rendimiento legislativo la oposición puede comprobar su vocación de gobierno. Esta vocación de gobierno, puede ser desde su capacidad de generar una agenda alterna al Poder Ejecutivo, o bien convertirse en un verdadero contrapeso a éste, transitando desde el obstruccionismo responsable hasta la capacidad de transgredir cuando así sea necesario.

El tipo de control que ejerce puede entonces ser positivo –constructivo y propositivo– (participación activa en las comisiones legislativas, presentación de proyectos de ley, presencias de mociones relevantes, intervenciones públicas frecuentes, etc.), o incluso negativo –obstruccionista y con vocación a la parálisis institucional– (presentación excesiva de mociones, rompimiento frecuente del quórum, etc.) (Vargas & Petri 2008).

1.2.2 Tipos de sistemas: criterios numéricos, sistema competitivo, sistema no competitivo

A diferencia de otros sistemas que poseen una estructura bastante definida, resultado de un diseño particular (por ejemplo, el sistema electoral), el sistema de partidos es resultado de factores de origen diverso: sociológico, histórico y político. Bartolini (1996) identifica tres enfoques que han sido desarrollados por investigadores especializados en el estudio de los partidos y sus interacciones: (a) enfoque genético, (b) enfoque morfológico y (c) modelo de competencia partidaria.

1.2.2.1 Enfoque genético

El enfoque genético refiere a las líneas de división que distinguen a una sociedad y de la cual surgen facciones, a los cuales algunos se identifican de forma proactiva y otros de forma más pasiva, a estas divisiones también se les conoce como clivajes sociales (Rae & Taylor, 1970; Lipset & Rokkan, 1992).

Para Rae y Taylor (1970) los clivajes políticamente relevantes se pueden clasificar en tres categorías: (a) clivajes adscriptivos (por ejemplo, de casta o grupo étnico), (b) actitudinales (por ideología o preferencias) y (c) clivajes de comportamiento (que se manifiestan a través del voto y membresía a determinado partido).

Las delimitaciones propuestas en el párrafo anterior corresponden a lo que Lipset y Rokkan (1992) denominan una dimensión funcional. Las sociedades democráticas capitalistas e industriales, y las menos industrializadas pero que más recientemente (segunda mitad del siglo XX a la fecha) han ido adoptando patrones institucionales y de conducta de su sistema político similar a las primeras, también pueden estar diferenciadas en términos geográficos.

En este sentido, algunas diferenciaciones comúnmente citadas en la literatura sobre clivajes sociales son la división iglesia/Estado, local/nacional, trabajador/empresario propietario. Ejemplos históricos más concretos, y relacionados a la dimensión funcional, materializados en partidos políticos son la distinción liberales/conservadores (América Latina desde mediados del siglo XIX), laboristas/conservadores (modelo inglés).

Más concretamente, en la realidad centroamericana se encuentran ejemplos interesantes, como los estudiados por Artiga (2001). Este autor hace referencia al enfrentamiento de grupos oligárquicos, que se mantenían en el poder desde finales del siglo XIX ante movimientos antioligárquicos que fue-

ron tomando auge hacia mediados del XX, que en países como Guatemala y Honduras derivó en conflictos bastante violentos.

En Nicaragua, un país que entre 1936 y 1979 estuvo gobernado bajo un régimen político diseñado y regulado por la dinastía de la familia Somoza, el principal clivaje se manifiesta entre somocistas y antisomocistas. En el período posrevolucionario (década de los ochenta y noventa) se marca un clivaje entre sandinistas y antisandinistas.

1.2.2.2 Enfoque morfológico

El enfoque morfológico deposita su atención en el número de partidos que tienen poder relevante en el sistema político. El razonamiento es que en un sistema político democrático, a partir de los resultados electorales, existen partidos que obtienen más escaños legislativos que otros; en algunos casos sucederá que mientras un partido llega a obtener solamente un puesto, otros en cambio logran varias decenas de puestos.

La importancia de un partido dentro del sistema radica en su capacidad de formar mayorías para la toma de decisiones. En este sentido, se han establecido diversas clasificaciones, normas y métodos para contar el número de partidos que tienen un poder efectivo en la toma de decisiones en una asamblea. Sartori (2005, p.162-63) establece dos normas para orientar el análisis del conteo de los partidos relevantes:

Norma 1. Se puede no tomar en cuenta por no ser importante a un partido pequeño siempre que a lo largo de un período de tiempo siga siendo superfluo en el sentido de que no es necesario ni se lo utiliza para ninguna mayoría de coalición viable. A la inversa, debe tenerse en cuenta a un partido, por pequeño que sea, si se halla en posición de determinar a lo largo de un período de tiempo y en algún momento como mínimo una de las posibles mayorías gubernamentales.

Norma 2. Un partido cuenta como importante siempre que su existencia, o su aparición, afecta a la táctica de la competencia entre los partidos y en especial cuando altera la dirección de la competencia –al determinar un peso de la competencia centrípeta a la centrifuga, sea hacia la izquierda, hacia la derecha o en ambas direcciones– de los partidos orientados hacia el gobierno.

Estas normas se resumen en una proposición más simple: “podemos dejar de contar a los partidos que no tienen: (a) posibilidades de coalición ni (b)

posibilidades de chantaje. A la inversa, debemos contar a todos los partidos que tienen importancia gubernamental en la liza en que se deciden las coaliciones o una importancia competitiva en la liza de oposición” (Sartori, 2005, p.163).

La comparación de distintas configuraciones partidarias en espacio (por países y regiones) y tiempo, tomando en cuenta la importancia que tienen los partidos en un sistema político, ha dado a una clasificación que como mínimo ordena los sistemas de partidos por su forma o número en: (a) de partido único, (b) bipartidistas y (c) multipartidistas (Duverger, 1957).

Para Sartori (2005) la clasificación propuesta por Duverger (1957) coloca en pocas categorías casos que merecen otro tipo de atención, por lo que se pierde bastante detalle. Por ese motivo propone una taxonomía de siete clases de sistemas de partido: (a) de partido único, (b) de partido hegemónico, (c) de partido predominante, (d) bipartidista, (e) de pluralismo limitado, (f) de pluralismo extremo y (g) de atomización.

1.2.2.3 Modelo de competencia partidaria

Este enfoque parte de una analogía del mercado en el sistema económico y la dinámica que se gesta entre electores y la oferta de los partidos políticos y sus candidatos. El medio de cambio en este caso es el voto, el cual los partidos políticos, tal cual empresarios buscan obtener de los electores.

Este modelo, tiende a partir del supuesto de la elección racional de los agentes involucrados (los líderes de los partidos –como empresarios– y los electores –como consumidores–) quienes buscan obtener el máximo beneficio de los recursos con que cuentan, a la hora de transarlos en las urnas. Por ejemplo, Colomer describe el intercambio entre gobernantes y gobernados desde un punto de vista bastante económico en sus relaciones:

“La política siempre involucra intercambios entre líderes y ciudadanos a su beneficio mutuo. El intercambio esencial es entre líderes proveyendo bienes públicos y ciudadanos dando a sus líderes su apoyo mediante sus votos. Mientras que los bienes públicos pueden satisfacer a algunos intereses de grupos de ciudadanos, el apoyo de los últimos hacia sus líderes se transforma en oportunidades para permanecer en el poder, obteniendo bienes privados, adquiriendo fama o desarrollando una carrera política profesionalmente” (Colomer 2001, p.1).

En esa relación de competencia en el “mercado político”, de acuerdo con

Bartolini (1996), una de las distinciones más llamativas es la de las dinámicas centrífugas y centrípetas. Esta dinámica tiene que ver con la llamada distribución espacial del voto entre derecha e izquierda (Downs, 1992).

Este análisis supone que en un sistema multipartidista (es decir, con más de dos partidos) en términos ideológicos los partidos se pueden ubicar en una recta, dependiendo de la forma en que estructure su oferta ideológica, y suponiendo que los partidos querrán diferenciarse los unos de los otros para atraer segmentos específicos del electorado. Uno de los ejemplos más clásicos es entre liberalismo/conservadurismo o liberalismo económico/socialismo.

Los electores escogen entre los partidos que en el espectro ideológico tienden hacia uno de los extremos (dinámica centrífuga) o aquellos que tienden a ubicarse hacia el centro (dinámica centrípeta).

1.2.3 Efectos del Sistema de Partidos

La ingeniería electoral influye considerablemente en la estructuración (y estabilización) del sistema de partidos, determinando el número de partidos, el grado de sub- o sobre-representación de las minorías y mayorías políticas. El sistema de partidos es entonces en gran medida el resultado del sistema electoral, aunque también resulta de factores históricos y socio-culturales específicos a cada país.

Las características del sistema de partidos tienen una fuerte incidencia en la gobernabilidad democrática en el ciclo post-electoral. Siguiendo a Payne en *La política importa* (BID 2006), el sistema de partidos incide fuertemente en la gobernabilidad democrática, por lo menos en tres aspectos: (a) el nivel de institucionalización, (b) el grado de fragmentación y (c) el grado de polarización.

El nivel de institucionalización se refiere a la estabilidad de los esquemas de competencia interpartidista, cuando los mismos actores partidarios tienden a perpetuarse en el tiempo y cuentan con bases y redes sociales de apoyo firmes y estructuradas, pudiendo ser el resultado de modificaciones al diseño electoral dificultando el ascenso de partidos nuevos. Altos niveles de institucionalización del sistema de partidos tienden a propiciar mayor estabilidad política y eficacia gubernamental, visibilidad de los canales de representación y mayor predictibilidad de las políticas públicas (BID 2006, p.166).

El grado de fragmentación se refiere al número de fracciones legislativas que obtienen una representación significativa, es decir que son actores “relevan-

tes” y que tienen la capacidad de pesar en el proceso de toma de decisiones. Un determinante considerado como central de la factibilidad de las negociaciones inter-bancadas y la conformación de coaliciones parlamentarias – coyunturales y estructurales – es la distancia ideológica entre los partidos políticos, así como el grado de polarización entre los mismos.

Sí se toma por válido el supuesto que el nivel de fraccionamiento legislativo implica una mayor pluralidad de actores en la toma de decisiones, lo cual, dependiendo del nivel de contingente legislativo con que cuenta el partido de gobierno, los distanciamientos político-ideológicos entre las bancadas y los sistemas de incentivos para las coaliciones, pueden minar las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo. Entonces surge otro elemento fundamental para el análisis de la efectividad de la oposición parlamentaria: el nivel de disciplina de las bancadas, tanto en sus interacciones como a lo interno de las mismas⁵. El nivel de disciplina partidaria afecta el grado en que el Ejecutivo puede confiar en los líderes de las bancadas legislativas para la aprobación u obstaculización de una determinada iniciativa –según sea el interés– (Vargas & Petri 2008).

El análisis del sistema de partidos parte comúnmente de dos enfoques: (a) como variable independiente y (b) como variable dependiente. Como variable independiente el sistema de partidos es tomado para el análisis de la formación de políticas públicas en un sistema democrático. En otras palabras, cómo afectan determinados formatos del sistema de partidos en el proceso de formación, implementación y evaluación de las políticas públicas (Cavarozzi, 2001; Cavarozzi & Medina, 2002).

En este apartado se estudia el sistema de partidos como variable dependiente. Es decir, analizando algunos factores determinantes en su formación, básicamente, el vínculo con el sistema electoral como variable independiente que lo afecta.

5. “Cuando hablamos de disciplina partidaria, tenemos en mente un fenómeno simple: legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo. Incluso los partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido en general votan juntos, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido. Incluso con partidos comparativamente indisciplinados, es importante evitar estereotipos que confunden: bajo estas circunstancias, las denominaciones partidarias son, a pesar de todo, indicadores significativos de la mayoría de las inclinaciones de los políticos. Sin embargo, en los temas que dividen a la legislatura como un todo, con frecuencia los partidos indisciplinados se ven divididos. Definido de esta manera, un partido disciplinado no tiene por qué estar bien organizado, bien institucionalizado, o ser programático, aunque es más probable que lo sea que un partido indisciplinado. Tener partidos moderadamente disciplinados facilita la construcción de partidos bien organizados y de un sistema de partidos institucionalizado, pero no es una condición suficiente”. (Mainwaring & Shugart 2002, 279)

1.2.4 Número efectivo de partidos políticos bajo cálculo electoral

Duverger fue el primero en introducir el debate sobre la relación del sistema electoral como determinante del sistema de partidos. A inicios de la década de 1950 éste autor planteó la siguiente premisa: “el escrutinio mayoritario de una sola vuelta tiende al dualismo de los partidos” (1957, p.245). Para él éste enunciado es lo más cercano que se pudo haber estado de una ley sociológica.

En esta relación entre sistema electoral y sistema de partidos se plantea que existen cuatro elementos clave de los sistemas electorales que influyen sobre la configuración partidaria: (a) la magnitud de los distritos, (b) la fórmula electoral, (c) el umbral legal y (d) la modalidad de votación (Nohlen, 1999; Vallès & Bosch, 1997).

Con respecto a la magnitud o tamaño de los distritos, se tiene que entre más grande es la magnitud de los distritos, más probabilidades tienen los partidos pequeños de obtener escaños y viceversa, entre más pequeña es la circunscripción electoral, sus probabilidades disminuyen.

En relación a la fórmula electoral, la anterior cita de Duverger (1957) resume el efecto que se le atribuye a los sistemas mayoritarios sobre los sistemas de partidos. Tomando en cuenta que existen diversos tipos de distribución matemática, las fórmulas entre más tiendan hacia la mayoría mayor propensión tendrán a formar sistemas bipartidistas, de partido hegemónico y partido predominante, si se utiliza la familia de sistemas de Sartori (2005). Mientras que las fórmulas que tienden a mayor proporcionalidad generan sistemas pluripartidistas, según el mismo esquema.

El umbral legal impone ventajas y desventajas a partidos grandes y pequeños, respectivamente, en términos de obtención del voto. El razonamiento es simple, pues de lo que se trata es de imponer legalmente una cifra mínima de votos a los partidos para poder participar en la distribución de escaños políticos.

Aquellos partidos que no alcanzan la cifra no pueden participar en la distribución de escaños, en algunos casos de otros beneficios como financiamiento político y en otros, pueden desaparecer jurídicamente del sistema político. Para medir los efectos se ha recurrido a la elaboración de métodos que permiten dar cuenta de la relación entre sistema electoral y sistema de partidos. Dos medidas comúnmente utilizadas por los científicos políticos para estos efectos son el índice de Laakso-Taagepera y el índice de Gallagher.

Para comprender en una visión simple y sencilla, los efectos de la ingeniería

electoral en cada uno de los sistemas políticos de estudio, en términos de la capacidad de representación del mismo, se recurre al análisis del Número Efectivo de Partidos Parlamentarios, es decir al Índice Laakso y Taagepera –que toma el nombre de sus autores–, el cual se utiliza para medir el nivel de fragmentación del sistema de partidos a partir de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos⁶. Dicho de otra forma, es un indicador que mide el número de partidos que dentro de un órgano legislativo –las asambleas parlamentarias o los concejos municipales– tienen capacidad efectiva de tomar decisiones.

Su uso permite establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir del comportamiento electoral, como la composición de los escaños, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema de partidos, más allá del número total de partidos que han alcanzado una representación en el Parlamento (Vargas 2007b). La fórmula para calcular el número de partidos efectivo (N) es:

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

Donde P_i = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos

Donde el número efectivo de partidos (NEP) es igual a la 1 entre la sumatoria del número de votos del partido i elevado al cuadrado. Sus resultados varían en un rango de 1 en adelante. El siguiente cuadro propone una clasificación de los sistemas de partidos según el número efectivo de partidos.

6. El índice Rae es el primer índice de la generación de índices elaborados para medir el nivel de fraccionamiento del sistema de partidos, como de una instancia colegiada de elección popular. Su utilidad radica en una primera instancia en comprender el fraccionamiento del sistema de partidos, y sus posibles comparaciones en una determinada secuencia de tiempo. No obstante, también la posibilidad de analizar de forma conjunta el fraccionamiento del sistema de partidos junto con el fraccionamiento de un determinado órgano de de decisión colegiado (de elección popular). El índice de Rae parte de la comprensión del grado de división ponderadas por su peso relativo. Permite entonces entender en qué medida los cambios en las preferencias del elector han tenido repercusiones en la configuración del sistema electoral, como en la repartición de escaños (por ejemplo). La fórmula para calcular el nivel de fraccionamiento (F) es: $F = 1 - (\sum E_i^2)$ Donde E_i = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos.

Cuadro 1.3

Clasificación de los sistemas de partidos según número efectivo de partidos, a partir del cálculo del Índice Laakso-Taagepera

Sistema de partidos	Número efectivo de partidos
Partido predominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4
Multipartidismo bipolar	2,5 > NEP < 2,9
Multipartidismo moderado	3,0 > NEP < 3,5
Multipartidismo fragmentado	3,6 > NEP < 4,0
Multipartidismo altamente fragmentado	NEP > 4,0

Fuente: Vargas 2007

El índice de Gallagher lo que mide es el grado de desproporcionalidad del sistema electoral a partir de los votos obtenidos por un partido político. Como su nombre indica, aplica a sistemas de fórmula proporcional. Como no existe un sistema que genere una proporcionalidad perfecta, el índice de Gallagher busca medir qué tanto se alejan los sistemas de un modelo perfecto⁷.

El índice de Gallagher analiza los niveles de la desproporcionalidad. Estos datos confrontados con el índice de Rae y el índice de Laakso-Taagepera (las respectivas comparaciones entre fraccionamiento/fragmentación del sistema de partidos y la asignación de escaños) permite articular un panorama multidimensional sobre los efectos de la ingeniería electoral (en su conjunto) con los comportamientos electorales. Se calcula sumando los cuadrados de las diferencias entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido, dividiendo ese resultado entre dos y sacando la raíz cuadrada, según la siguiente fórmula:

$$MC = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)^2}$$

7. Otro aspecto que debe ser considerado a la hora de hablar de los cambios en las preferencias del elector es la proporcionalidad de las fórmulas electorales, lo cual tiende a ser uno de los aspectos que se relacionan con la reducción mecánica. El Índice de proporcionalidad de Rose se define como el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección. Se calcula de acuerdo con la siguiente fórmula: $P = 100 - \frac{1}{2} \sum |v_i - e_i|$. El Índice de Proporcionalidad de Rose permite visualizar cuál es el impacto de éste aspecto a la hora de la repartición de escaños (legislativos/municipales).

Donde v y e son el % de votos y escaños del partido i , respectivamente. El índice oscila entre 0 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad)

1.2.4 Estructuración/fluidez de la oferta partidaria

En términos metodológicos, existen diferentes formas de aproximarse científicamente al análisis del de la competencia partidaria. A partir del método cualitativo la encuesta para el análisis de percepciones, valores y actitudes de los electores y de los líderes partidarios es un método comúnmente aplicado (véase por ejemplo, Alcántara & Guzmán, 1998; Corporación Latino-barómetro, 2005).

Desde un punto de vista cuantitativo se han ideado otros métodos para medir tanto la oferta como la demanda partidista. El índice de fluidez de la oferta partidista mide los cambios sufridos en el sistema de partidos, a partir de la incorporación de nuevos partidos y su peso relativo en el sistema según los escaños que hayan obtenido. Un sistema que agrega más escaños de nuevos partidos entre elecciones, se considera un sistema fluido, desde el punto de vista de la oferta partidaria (Artiga, 1998).

El índice de Fluidez Partidaria de Artiga-González expresa las variaciones que presenta el sistema de partidos debido al apareamiento y desapareamiento de partidos con presencia parlamentaria. En cierta forma es una medida de estabilidad del sistema de partidos y por eso se dice que cuanto mayor sea F_p más fluida es la oferta partidista. A la inversa, cuanto menor sea F_p , más estructurada está la misma. Su índice se calcula $F_p = (ea + ed)/2$, donde $ea + ed =$ total de escaños de los partidos que aparecen y desaparecen (Artiga 2004).

Dicho de otra forma, lo que mide éste índice son los realineamientos partidarios que se dan entre cada proceso electoral. Eso permite valorar el nivel de estabilidad del sistema de partidos – la institucionalización de los sistemas de partidos – en un determinado país. El índice de volatilidad tendrá el valor de 100 cuando todos los escaños legislativos se los llevan nuevos partidos. Tendrá el valor de 0, el otro caso extremo, cuando los partidos con representación parlamentaria son los mismos que durante el período precedente (Artiga 1998).

El Índice de Volatilidad de Pedersen expresa los cambios en las preferencias del voto ciudadano, es decir, cuales son las ganancias y las pérdidas de los partidos de una elección a la siguiente. Pretende entonces medir los cambios electorales agregados netos que se producen en un sistema de

partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto. Dicho de otra forma, este índice mide el peso relativo de los partidos nuevos entre dos fechas electorales, es decir las fluctuaciones en la demanda electoral (Artiga 1998). Se calcula de la forma siguiente:

$$V = \sum (P_{i,t} - P_{i,t-1}) / 2$$

P_i = al porcentaje de votos obtenido por el partido i en los momentos t y $t-1$
No se consideran las diferencias de signo

Su valor oscila entre 0 y 100, 0 siendo el máximo grado de estabilidad de un sistema de partidos – no existe ningún partido nuevo en el proceso electoral – y 100 siendo el máximo grado de inestabilidad de un sistema de partidos – todos los partidos que han participado en el proceso electoral son nuevos –. Sin lugar a dudas, el sistema electoral es un factor determinante en la configuración de un sistema de partidos; empero, no es el único. En el apartado anterior se observó cómo determinados clivajes sociales contribuyen a la conformación de partidos y sistemas de partidos políticos. Por otra parte, autores como Nohlen (1999) han demostrado cómo factores socio-históricos, que corresponden a determinados contextos influyen en la configuración sistémica de las relaciones interpartidarias.

1.2.5 Nacionalización de partidos (arraigo nacional de los partidos)

La nacionalización de partidos es un concepto que da cuenta del grado en que los partidos reciben el mismo apoyo en los distintos distritos electorales, dentro de un país (Mainwaring & Jones, 2003). Su análisis nace de una preocupación por entender la estructura territorial del voto y la importancia relativa de la representación de áreas geográficas, y por ende permite evaluar la cualidad de la democracia representativa.

Normalmente existirán distritos donde un partido tiende a alcanzar más votos que en otros, y comparativamente a ganar distritos en distintas elecciones. Estudios realizados en esta área de investigación, tienden a identificar dos factores que contribuyen a la nacionalización partidaria: (a) las características del candidato y (b) las particularidades del distrito.

Morgernstern y Swindle (2005) buscan determinantes de los distritos que afectan el comportamiento del voto, es lo que ellos definen como voto local: “definimos el voto local como el grado en el cual los factores del nivel distrital afectan las decisiones de los votantes” (p. 3).

Así, ellos utilizan una metodología de análisis que busca diferenciar los factores étnicos, económicos, políticos y culturales que le son propios a cada distrito o circunscripción electoral. Y a la vez cómo ciertos temas de relevancia nacional tienen un impacto diferenciado en los distintos distritos.

En su análisis estadístico de 23 regímenes democráticos, Morgenstern y Swindle (2005), encontraron que los factores originados en la institucionalidad que mayormente inciden en el voto local o a la inversa, en la nacionalización partidaria, son: (a) la forma de gobierno –sus datos sugieren que el presidencialismo restringe el voto local-, (b) el federalismo combinado con fragmentación étnica incide en una mayor localización del voto) el sistema electoral tiene un impacto limitado sobre el voto local.

Su análisis también demuestra que otros factores de carácter ideológico inciden sobre el voto local:

“La relativa cohesión ideológica y de los partidos políticos tiene algún impacto en la habilidad del partido para mantener el voto local, pero encontramos poca evidencia para el papel del extremismo. También encontramos que la heterogeneidad étnica por sí misma parece tener poco impacto pero su presencia es esencial para la institución del federalismo logre altos niveles de voto local. Finalmente, la evidencia cuantitativa sugiere que el control del financiamiento de campaña puede tener un efecto importante” (Morgenstern & Swindle, 2005, p. 23).

Morgenstern (2008) distingue analíticamente dos dimensiones de nacionalización: (a) la nacionalización “estática” que se interesa por el grado de homogeneidad en distribución del voto por la nación y (b) la nacionalización “dinámica” que pretende evidenciar el grado de homogeneidad de los movimientos del voto en los distritos electorales en el tiempo. Emite la hipótesis que mientras que el sistema electoral tiene un impacto importante sobre la nacionalización estática, no tiene ningún impacto al nivel de la nacionalización dinámica.

Una baja nacionalización estática implica la existencia de diferencias entre los distritos territoriales, su expresión a menudo siendo permitida por las reglas electorales. En cuanto a la nacionalización dinámica, si es alta, las fuerzas nacionales que influyen las elecciones deben tener un impacto similar por todo el país, es decir que los cambios generales a nivel nacional se materializan de forma uniforme en todos los distritos electorales.

1.2.6 Sistemas de partidos y lo local (mediación de temas locales dentro de los partidos y dentro de los pactos interpartidarios)

La literatura científica sobre partidos y sistemas de partidos se ha enfocado en el ámbito nacional, poco ha sido estudiado en cuanto a los sistemas de partidos y el espacio local, y en lo relativo a sistemas electorales y cómo afectan la política local, el estudio es también escaso.

El análisis de las dinámicas de los sistemas de partidos a nivel local está interrelacionado con el punto anterior respecto al grado de nacionalización de los sistemas de partidos. Como se ha mencionado, la nacionalización puede ser de dos tipos, o bien estático o bien dinámica, pudiendo tener niveles altos o bajos en cada categoría.

Al observar los sistemas de partidos a nivel municipal pueden darse diferentes casos: (a) la existencia de partidos locales (municipales) fuertes o (b) la predominancia de partidos nacionales con una amplia cobertura al nivel de los municipios, es decir que los partidos con representación nacional también están siendo representados a nivel municipal. Este último escenario parece ser el más común porque existen más incentivos sistémicos para su concretización (financiamiento, visibilidad política, etc.). Se trata entonces de entender si el sistema de partidos a nivel local replica el sistema de partidos a nivel nacional, o si al contrario se trata de dos sistemas independientes.

El sistema electoral ciertamente influye en la mediación de temas locales dentro de los partidos políticos. Como se abordará en el capítulo relativo al diseño electoral, la “participación” –que se entenderá como el nivel de vinculación de los representantes con sus distritos electorales– tiende a ser más alta en sistemas electorales que optan por una fórmula de representación territorial. Ahí es importante distinguir si los representantes responden principalmente a los intereses de su circunscripción o se dejan guiar por una visión del interés general.

En función de la restrictividad del sistema electoral (principalmente de la existencia de umbrales legales), el diseño electoral puede constituir un incentivo o al contrario una restricción para la representación de partidos políticos regionales a nivel nacional.

En términos de políticas públicas también es relevante interesarse en el cómo se hace la mediación de los intereses locales, y qué papel juegan los partidos políticos para representar los intereses territoriales.

A menudo, la existencia de cámaras altas –senados–, cuando están diseña-

das explícitamente para representar a las regiones, pueden jugar este papel. Sin embargo, esta situación no aplica a la región centroamericana donde todos los parlamentos son unicamerales.

1.3 El valor estratégico de la autoridad electoral

Domingo Faustino Sarmiento decía, en setiembre de 1869, que gran parte de las turbulencias que agitaron a la Argentina desde su emancipación, provenían de “la imperfección de la ley de elecciones, de su mala aplicación o de la falta de disciplina de los que no encontraron en sus resultados, realizadas sus esperanzas”.

Una gran verdad en cualquier caso que resulte necesario analizar un proceso electoral en particular, en cualquier país del mundo. Pero todavía más importante cuando el análisis de ese proceso electoral específico tenga como actor principal al ente regulador y decisor de esa contienda: el organismo electoral. Casi sin excepción, detrás de procesos electorales cuestionables o cuestionados se encuentra una entidad electoral que no tiene suficiente autonomía financiera y operativa de las fuerzas políticas cuyo libre juego es responsable de arbitrar, con apego a la ley, aunque sea una ley imperfecta.

Legitimidad, estabilidad, eficacia. La gobernabilidad democrática de un Estado tiene asidero en estos vértices. Las elecciones sostienen los dos primeros, ya que mientras la legitimidad se basa en la credibilidad, la confianza y el reconocimiento del mandato representativo, la estabilidad (que puede ser política, económica o social) se sustenta en la capacidad de interacción de los grupos políticamente representativos, e inicia con el cumplimiento de las reglas formales para acceder a los puestos de elección popular (legitimidad de origen). Y la eficacia es la condición de responder a las demandas, es decir, los rendimientos del ejercicio del poder (legitimidad de ejercicio). Por ello, uno de los desafíos fundamentales de la democracia es conciliar representatividad con eficacia.

Al ser los procesos electorales el insumo inicial de la legitimidad, resulta necesario que estén a tono con los tiempos. Si tal y como expresa Dieter Nohlen, un sistema electoral es “el modo según el cual el elector manifiesta a través del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños” (“Sistemas electorales y partidos políticos”), toda reforma a ese sistema debe asegurar certeza, transparencia, representatividad, confianza, equidad y universalidad.

Y en el ámbito municipal, todavía la legislación electoral de América Central y República Dominicana tiene cuentas pendientes con la ciudadanía. En esa

dirección, concluía Sarmiento, aún las naciones más avanzadas en la vida política “corrigen de cuando en cuando sus leyes y prácticas electorales”

El análisis no puede, ni debe, limitarse a regular el derecho al sufragio, o revisar solo un acto electoral determinado. Si pudiéramos hablar de la calidad de los sistemas electorales, diríamos que no hay uno que sea objetivamente mejor que otro, en abstracto, ni mucho menos uno que sea perfecto, o infalible. Lo que sí existe son sistemas electorales más cercanos al valor justicia y otros más cercanos al valor eficacia.

Algunos sistemas están diseñados para privilegiar la disciplina partidaria; otros buscan generar un vínculo más directo entre el elector y el legislador, dándole a este último más independencia de su partido político (los de circunscripciones uninominales). La influencia de los sistemas electorales en la vida política de una nación es enorme, tanto que toda propuesta de modificación debe ponderar las condiciones y necesidades concretas del entramado social y político que se verán afectadas por los cambios.

Pero en todo caso, sostenemos que todavía se ha dicho poco en la relación del organismo electoral con la vida política-electoral, y menos aún acerca de la relación que tiene expresión en el ámbito local o municipal. Particularmente, sobre el equilibrio que debe buscarse entre un organismo electoral autónomo e independiente y la credibilidad, la confianza y el reconocimiento del mandato representativo en el ámbito nacional y en el ámbito municipal.

En tal virtud, el debate debe enfrentarse con franqueza y de entrada no más plantear las dudas sobre la idoneidad técnica del organismo electoral, valga decir, una discusión abierta sobre su desarrollo técnico y su profesionalización. Adicionalmente, abordar el tema de la falta de independencia y autonomía, ligada –claro está– al proceso gradual de despartidización del organismo electoral. Solamente así, podrá hablarse de un árbitro imparcial y eficiente.

Esta sección se aborda a partir de los siguientes temas: i) integración de los órganos y sistemas de designación, ii) potestades legislativas en materia electoral, iii) autonomía presupuestaria, iv) ejercicio de la jurisdicción electoral, y v) condiciones legales para la designación de candidaturas y participación en contiendas electoral.

1.3.1 Integración de los órganos y sistemas de designación

Es difícil encontrar a alguna persona que ponga en duda que la autoridad electoral, así en términos genéricos, refiere al concepto de organismo electoral y éste, a su vez, a la entidad o autoridad suprema del Estado responsable

de cumplir la función electoral. Y la función electoral tiene expresión concreta en el proceso electoral que comprende la organización, dirección y vigilancia así como la celebración de los comicios y el escrutinio de la votación, pasando luego a resolver las impugnaciones que se presenten y una vez resueltas, declarando oficialmente electas y electos a las y los ganadores.

Con el transcurrir del tiempo en América Latina, estas entidades han venido adquiriendo importantes grados de especialización y autonomía (independientes de los tres poderes del Estado), aunque no en todos los países ese desarrollo ha sido uniforme, desafortunadamente. En la mayoría de los casos sus funciones son –como ya se dijo– tanto administrativas como jurisdiccionales, y se trata de organismos permanentes, por lo menos al nivel jerárquico máximo. Están compuestos por varios integrantes (cuerpos colegiados) que se seleccionan mediante procedimientos similares.

Sus integrantes se escogen, en la mayoría de los casos, por la decisión de organismos políticos, como el jefe del Poder Ejecutivo (a propuesta de los partidos políticos o no); por el Poder Legislativo o inclusive mediante propuestas directas de los partidos políticos. Solamente en algunos casos la designación de los integrantes reposa en el Poder Judicial.

Es una constante encontrar, a su vez, que se habla de un órgano electoral superior y de organismos electorales de menor rango aunque no de menor importancia. Estos segundos bien pueden no estar bajo el orden jerárquico del primero (ejemplo: El Registro Nacional de Identificación y Estado Civil de Perú, a cargo de emitir el documento de identidad y mantener la información sobre los hechos vitales y los actos civiles de las personas, que tiene independencia del Jurado Nacional de Elecciones), o pueden ser subordinados del organismo electoral superior (el Registro Civil de Costa Rica, dependencia del Tribunal Supremo de Elecciones), y se trata, casi siempre, de las oficinas encargadas de la identificación ciudadana, el registro civil y el registro electoral, básicamente.

En los casos de no dependencia directa entre el órgano electoral superior y los inferiores, no es infrecuente encontrar situaciones en que el marco normativo no dispone claramente qué entidad resuelve un eventual conflicto de competencias entre éstos. Lo cual resulta extraño porque la ingeniería constitucional latinoamericana, en general, ha desarrollado en extenso la materia electoral, y aunque con diferencias entre los países, existen lugares comunes que definen con claridad cuál es el órgano responsable de la función electoral y cuáles son sus características; cuál es el procedimiento para designar y remover a sus integrantes; cuál es el periodo de su ejercicio; cuáles competencias tienen, etc., al igual que define las características de los órganos electorales inferiores.

Adicionalmente, en un importante número de países, las leyes electorales tienen un carácter especial, tanto que alcanzan la calidad de leyes electorales de rango constitucional, de tal forma que para su promulgación y reforma se requieren mayorías legislativas calificadas y/o deben pasar por el tamiz de revisión de un tribunal constitucional, o bien deben tramitarse con el rigor y formalidad que requiere una reforma a la constitución política del país, o no puede aprobarse una nueva norma o modificar una existente sin el criterio favorable del órgano electoral superior.

1.3.2 Potestades legislativas en materia electoral

No existe mayor discusión en cuanto a las facultades de los órganos electorales superiores para poder dictar aquellas normas reglamentarias que complementan o facilitan la aplicación de la ley electoral. Pero no es así cuando se trata de determinar si al órgano electoral le asiste la competencia para someter directamente al Poder Legislativo una propuesta de ley en esta materia.

En otras palabras, el legislador en los países de la región centroamericana y en República Dominicana, ha resuelto este asunto de diferentes maneras. Le confiere, por ejemplo al organismo electoral superior de Nicaragua la facultad de resolver cualquier asunto de orden electoral no previsto en la ley, ajustándose únicamente a las disposiciones del derecho común, pero no le otorga esa facultad al organismo electoral costarricense; sin embargo, cuando la iniciativa es del legislador debe consultar la opinión del Tribunal Supremo de Elecciones.

1.3.3 Autonomía presupuestaria

Asumiendo una tesis de posición, de acuerdo al derecho electoral comparado, el mejor de los mundos es aquél en el cual el organismo electoral tiene garantizado en el presupuesto de la Nación una suma de dinero bien determinada, generalmente un mínimo, que cubre sus gastos operativos ordinarios y aquellos que corresponden a la organización de un proceso electoral y –si procede– al financiamiento público de los partidos políticos para las campañas electorales y para cubrir sus gastos de organización, formación, propaganda, etc.

Esta misma experiencia comparada permite afirmar, que en la premisa descrita, el organismo electoral suele conducirse con mayor eficiencia y eficacia, cumpliendo mejor su función de árbitro imparcial del proceso electoral, que resiste las presiones de los partidos políticos apuntalando su crecimiento institucional y profundizando la profesionalización de sus funcionarios.

1.3.4 Ejercicio de la jurisdicción electoral (impugnación electoral/ proceso de toma de decisiones)

La tesis de principio es el desarrollo y alcance de una sólida jurisdicción electoral y la plena garantía de un debido proceso. Una jurisdicción de esta naturaleza tutela mejor los derechos de los ciudadanos los cuales tendrán más confianza por la existencia de un órgano constitucional que resuelve sus conflictos y consolida, al mismo tiempo, la supremacía del ordenamiento electoral. Se trata de conferirle al proceso electoral y a sus protagonistas un cúmulo de garantías que se sintetizan en un órgano especializado; un procedimiento idóneo y rápido; un objeto bien determinado y clara delimitación de criterios a favor del elector, todo con el propósito último de tutelar más efectivamente los derechos e intereses legítimos del ciudadano. Sin duda, con ello se fortalece el Estado de Derecho, la democracia y el sistema político electoral.

La jurisdicción electoral supone competencia (jurisdiccional) ligada a una materia (la electoral). Esta jurisdicción hace respetar ese ordenamiento electoral en sus diversas fuentes y ordena cumplir los derechos y obligaciones que se derivan de él, tanto en los procesos nacionales y locales, como a lo interno de los partidos políticos.

En los países la jurisdicción electoral la ejercen o bien los organismos electorales, o los Tribunales de Justicia, siendo que en el primer caso el órgano electoral interpreta la Constitución Política en lo relativo a la organización, dirección y fiscalización de los actos relativos al sufragio, y lo hace en forma exclusiva y obligatoria, en el ejercicio de sus competencias constitucionales y legales en materia electoral y, por tanto, no cabe suponer que esa interpretación pueda ser fiscalizada por otra jurisdicción, así sea la constitucional. En el caso de los Tribunales de Justicia, la jurisdicción electoral reposa en el ejercicio de la función jurisdiccional constitucional.

De esta forma, en materia electoral, los actos del organismo electoral no son impugnables ante la jurisdicción constitucional cuando se trata de sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales –en el llamado “contencioso electoral”, que sí le corresponden exclusivamente–.

En todo caso, en la mayoría de los países los organismos electorales tienen tanto la competencia de decidir en definitiva acerca de las cuestiones que se presentan en los actos/actividades preparatorias del proceso electoral, como las que puedan surgir cuando toca calificar el resultado de la elección y proclamar a las y los electos legítimamente. El punto, en esta segunda fase del proceso (calificación de la elección y resolución de impugnaciones) es si la decisión del organismo electoral es revisable o no en otra instancia.

Una vez más, es posible –y conviene– establecer algunas conexiones entre el régimen de autonomía operativa y financiera del organismo electoral, el mecanismo de designación de sus autoridades superiores, y las facultades que éstos tengan de ser decisores definitivos acerca de los resultados electorales y los mecanismos de impugnación de resultados.

Y en adición, también conviene referirse, en materia de jurisdicción electoral, a las facultades que tienen algunos organismos en cuestiones relativas a las infracciones penales de índole electoral, lo cual parece un exceso por tratarse de una materia, que aunque conectada con lo electoral, debería tramitarse en la jurisdicción penal ordinaria.

1.3.5 Condiciones legales para la designación de candidaturas y participación en contiendas electorales

Sobre este tema, es menester dejar claro que existe una estrecha relación e interdependencia entre democracia representativa, el ejercicio de los derechos políticos y la vigencia de los derechos humanos. Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la opinión consultiva OC-13/93 ha dicho:

“...el concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías (según el Pacto de San José) es inseparable del sistema de valores y principios que lo inspira. Dentro de tales valores y principios aparece que la “democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”. Ha señalado también la Corte que el principio de la legalidad, las instituciones democráticas y el estado de derecho son inseparables y que en una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el estado de derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros”.

Y cuando hablamos de candidaturas, muchos son los aspectos que deben ser contemplados: plazos de presentación; autoridad ante la que se presenta la candidatura; formalidades exigidas (formas, características, y requisitos de las candidaturas); calificación de candidaturas y régimen de recursos e impugnaciones.

Pero también es muy importante la cuestión del rango constitucional de la ordenación de las candidaturas, siendo que en el caso que nos ocupa, en la región centroamericana y en República Dominicana prevalece el monopolio de los partidos políticos en la presentación de candidaturas. Y prevalece,

asimismo, el órgano electoral superior como aquél ante el cual se presentan las candidaturas. Pero en cuanto al monopolio de los partidos, cuando existe, procede asimismo analizar no solo que los partidos sean los únicos que puedan presentar candidaturas, sino también si los candidatos a su vez deben estar afiliados a los propios partidos.

Y claro está, no puede dejar de abordarse el asunto de las barreras electorales o legales que son las disposiciones normativas que regulan o limitan el acceso a la participación de algunos partidos políticos o candidatos, o a la asignación de escaños por condiciones especiales que la misma ley determina.

En el derecho electoral comparado existe un valioso desarrollo sobre las barreras electorales, y algunas tienen un asidero razonable y comprensible por lo que no podría hablarse de limitaciones excesivas a la libre participación política. Sin embargo, no puede perderse de vista aquellos casos en los que el uso de la barrera (que sea legal no necesariamente significa que sea legítima) tenga como propósito impedir la libre participación política, afectar a los partidos minoritarios o impedir el libre juego de la oposición política.

En estos casos, prácticamente sin excepción, la ley abusiva encuentra el mejor –si no el único– canal de expresión en el organismo electoral que no solamente aplica sino que también interpreta complaciente la norma violatoria del pleno ejercicio de los derechos políticos.

Lo que interesa por tanto es identificar cuál es el sentido de la ley electoral y la ley de partidos políticos, y que role se le confiere al organismo electoral en la aplicación de esa normativa.

La finalidad de la legislación electoral debe ser defender valores fundamentales ligados con la democracia y el estado de derecho, el desarrollo de los procesos participativos y representativos unidos a una cultura cívica necesaria para fortalecer la participación política. La enseñanza de los derechos humanos, en particular, los políticos, constituye, en buena medida una finalidad de la legislación electoral, y en tal virtud deben promoverse intensamente valores como la garantía de pureza electoral, libertad de participación y de igualdad de oportunidades, sin discriminación alguna contraria a la dignidad humana.

Los organismos electorales tienen que tener tres grandes ámbitos de actividad: la administrativa (activa y contralora); la jurisdiccional (contenciosa y consultiva); y la política institucional. El organismo electoral debe fiscalizar los procesos internos de los partidos políticos para garantizar un principio fundamental: democracia interna de los partidos políticos.

El organismo electoral debe garantizar el respeto al pluralismo ideológico y político, independientemente de raza, color, credo, origen social o nacional y la tutela de las minorías políticas, ideológicas, sectoriales y étnicas.

El respeto al principio democrático dentro de los partidos políticos y la vigencia plena de la igualdad de oportunidades reales y jurídicas entre los participantes en el proceso interno del partido, obligan al derecho electoral a regular aspectos nuevos para desarrollarlos. Dentro de los derechos que adquieren cada vez mayor importancia aparece la participación efectiva de la mujer en todos los procesos, en condiciones reales de igualdad, y la prohibición de todo tipo de discriminación contraria a la dignidad humana en cualesquiera actos, actividades, etapas del proceso electoral y, en particular, en la propaganda o publicidad políticas.

El principio de legalidad propio de un Estado de Derecho y la conservación del acto electoral se han desarrollado con el tiempo. Solo excepcionalmente, cuando existen vicios sustanciales que alteren el proceso y su resultado, debe anularse el proceso. La rigidez del calendario y la inmodificabilidad de las normas electorales, salvo criterio favorable del organismo electoral en esa época, constituye un valor fundamental para lograr seguridad jurídica y evitar cambios en las reglas de juego los días cercanos a las elecciones. Esto también es aplicable al régimen de candidaturas.

1.4 La influencia del diseño electoral

El diseño electoral –sistema electoral– se refiere al conjunto de normas y reglamentos –generalmente incluidos en la Ley Electoral y en la Constitución Política– que “determinan las formalidades y procedimientos con que los electorales seleccionan a los candidatos y partidos políticos de su preferencia” (BID 2006). Se trata entonces de la “mecánica” a través de la cual se distribuyen los votos y se designan a los representantes políticos a través de la asignación de escaños para las elecciones parlamentarias y de concejos municipales, y los cargos gubernamentales para las elecciones de presidente y alcaldes (Nohlen 1998).

Siguiendo a Nohlen (2000), lo que se determina a través de un sistema electoral es la cuestión relacionada con la representación política. La representación política se materializa a través de las siguientes variables, que, siguiendo la metáfora de la ingeniería, corresponden a las “bisagras” de la mecánica electoral: a) el principio que la definirá –principio mayoritario o proporcional– y b) el procedimiento que se prefiere aplicar (la fórmula electoral).

Desde la visión general de las restricciones constitucionales y jurídicas, como

de los poderes legislativos constitucionales del presidente, se identifica que el uso de estos instrumentos genera un “efecto teórico”, es decir, una dinámica de pesos y contrapesos, cuyo efecto inmediato es el restablecimiento –en principio– y la preservación de la estabilidad política –igual o diferente al “status quo” imperante– (Vargas & Petri 2008).

Los reglamentos técnicos que incluye un sistema electoral abarcan: a) la (posible) subdivisión del territorio nacional (zona electoral) en circunscripciones electorales, b) la forma de la candidatura (candidatura individual o distintas formas de lista), c) el procedimiento de votación propiamente dicho (esto es, si el elector puede, por ejemplo, emitir uno o varios votos y cómo debe hacerlo) y d) el procedimiento de asignación de los escaños, lo que supone establecer la regla decisoria (mayoría o proporcionalidad), el ámbito de adjudicación de los escaños (circunscripción, agrupación de circunscripciones, territorio nacional), el método de cómputo (por ejemplo método D’Hondt o cifra repartidora), la barrera de representación o umbral mínimo inicial (Muñoz 2008).

A cada instrumento electoral se le asocia un “efecto teórico”, es decir un conjunto de consecuencias teóricas que conllevan uno u otro tipo de instrumento sobre el sistema de partidos y el comportamiento de los actores políticos. Para no caer en determinismos, de forma posterior estos efectos teóricos tienen que ser matizados a la luz de las realidades socio-históricas propias a cada país, como bien se ha mencionado en capítulos anteriores (Sartori 1996, p.42).

Siguiendo la tipología elaborada por Nohlen (1999), el Banco Interamericano de Desarrollo (2006, p.42-43) clasifica los efectos teóricos de los sistemas electorales en base a tres funciones centrales: a) la representatividad, b) la efectividad y c) la participación. En el diseño electoral, una pequeña modificación de una de sus variables –por ejemplo modificando la fórmula electoral o ajustando el tamaño de las circunscripciones– puede inducir cambios considerables en cada una de estos efectos teóricos.

La representatividad se refiere a los sistemas electorales en los cuales los grupos políticos ocupan escaños en una proporción prácticamente igual al porcentaje de votos obtenidos, situación ideal y teórica en la cual ningún partido está sub- o sobre-representando y donde inclusive partidos muy pequeños tienen representación parlamentaria. Los sistemas electorales de representación proporcional “puro” tienden a generar este efecto.

En sistemas electorales “óptimamente representativos”, el número de partidos tiende a ser alto, lo que dificulta la formación de mayorías y puede, aunque no necesariamente, inducir una menor efectividad en el proceso de

toma de decisiones. Un sistema electoral que promueve la efectividad implica una asamblea donde las fuerzas están concentradas facultando un alto grado de gobernabilidad. Este efecto teórico se asocia generalmente a sistemas electorales de tipo mayoritario.

La participación se refiere a la cercanía entre los electores y sus representantes, es decir la “identificabilidad” de los representantes con su electorado. Ello tiene que ver con el sistema de selección de un candidato. Si se emplea un sistema de mayoría simple con circunscripciones de un representante el efecto teórico tiende a ser de una alta participación. Si se emplea un sistema de representación proporcional con listas cerradas y bloqueadas la participación tiende a ser baja.

Como se ha explicado anteriormente, el sistema electoral no es neutro. Ejerce una influencia sobre el comportamiento y las estrategias de los electores y de los actores políticos, conllevando “efectos psicológicos”, a través de un sistema de incentivos y restricciones, formales e informales, o como lo presenta Sartori (1994) “las constituciones son como máquinas” que operan con base en recompensas y castigos. Los sistemas electorales influyen entonces en la interacción entre los actores, y tienden a reforzar, absorber o corregir las asimetrías de poder que aparecen entre los procesos electorales.

El sistema electoral también influye en la estructuración del sistema de partidos, contribuyendo a tallar el número de partidos y el grado de sub- o sobre-representación de las minorías y mayorías políticas, ello también teniendo una incidencia en la gobernabilidad política en el ciclo post-electoral. El sistema de partidos es entonces en gran medida el resultado del sistema electoral, aunque también resulta de factores históricos y socio-culturales específicos a cada país.

Sin embargo, el sistema de partidos también ejerce una influencia recíproca sobre el sistema electoral, siendo a menudo una creación de las elites políticas destinada a promover sus propios intereses o los intereses de sus partidos políticos (BID 2006, p.67). Los actores políticos con capacidad de veto, diseñan las instituciones siguiendo cálculos racionales (instrumentales) para su propio beneficio. Las principales fuerzas políticas pueden por ejemplo adoptar reformas del sistema electoral dificultando el acceso a cargos electivos de partidos pequeños, consolidando su permanencia en el poder.

Al mismo tiempo, la observación empírica comparada de las evoluciones de los sistemas electorales demuestra que las tradiciones culturales históricamente establecidas resultan difíciles de cambiar (Nohlen 1984)(Lijphart 1999). Las reformas electorales a menudo son incrementales y se inscriben dentro del sistema-tipo ya existente, haciendo modificaciones tímidas a la

fórmula electoral o al tamaño de las circunscripciones. Rara vez se produce un cambio radical por el cual se intercambia un sistema electoral de representación proporcional por un sistema mayoritario o viceversa.

El sistema electoral perfecto no existe, puesto que todas las variables del diseño electoral tienen ventajas y desventajas. Algunos privilegiarán la representatividad y otros la efectividad o gobernabilidad, sobre-representando o excluyendo a ciertos movimientos políticos. Optimizando un principio necesariamente empeorará otros (BID 2006, p.44). Por lo tanto es necesario hacer elecciones entre cada una de estas variables, conociendo los efectos teóricos de estos.

Para ello se abordarán sucesivamente las principales componentes de los sistemas electorales que son i) el modelo de elección (la fórmula electoral), ii) el modo de voto (¿a quién se elige?), iii) el tamaño de los distritos electorales, iv) las barreras electorales, v) el número de representantes por elegir y por último vi) el calendario electoral.

1.4.1 Modelo de elección: fórmula electoral

La primera variable para discriminar a los sistemas electorales es el modelo de elección (la fórmula electoral), es decir el mecanismo a través del cual se transforman los votos en escaños legislativos o municipales o que se designa el presidente o el alcalde. Se distinguen generalmente dos grandes categorías de sistemas electorales: a) los sistemas electorales mayoritarios y b) los sistemas electorales de representación proporcional.

Los sistemas electorales mayoritarios son los que asignan escaños en cada circunscripción al candidato con mayor o menor número de votos. El efecto teórico inmediato de este tipo de sistema electoral es que tiende a favorecer a los partidos más grandes en detrimento de los partidos más pequeños. En los sistemas de representación proporcional los escaños se reparten de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos por cada partido.

Para las elecciones de presidentes y vicepresidentes, y de alcaldes, el modelo de elección es necesariamente mayoritario porque sólo hay un puesto por repartir. En la elección de las asambleas legislativas o de las asambleas municipales la fórmula electoral puede ser o bien mayoritaria o bien de representación proporcional.

Para ser completo también cabe mencionar a los sistemas mixtos o segmentados, que corresponden a los sistemas en los cuales los electores tienen dos votos, uno atribuyéndose según una fórmula proporcional y otra

en una circunscripción uninominal. En la práctica, como no existe ninguna relación entre los dos sistemas electorales, el resultado global tiende a ser proporcional, permitiendo niveles relativos de representatividad.

Ahora bien, dentro de cada categoría –mayoritario o representación proporcional– existen varios subtipos relacionados con la fórmula de contabilizar a los votos y de repartir los puestos electorales, pudiendo conducir a un grado mayor o menor de “proporcionalidad”.

Para los sistemas electorales mayoritarios es importante distinguir por lo menos dos tipos generales. El primer tipo es el a) de mayoría simple en circunscripciones uninominales, donde el candidato con mayor número de votos es ganador –mayoría simple–, inclusive cuando no obtiene la mayoría absoluta. Este sistema también se conoce como “first past the post.” El segundo tipo es b) el sistema mayoritario con segunda vuelta, en el que es necesario obtener la mayoría de los votos para ganar.

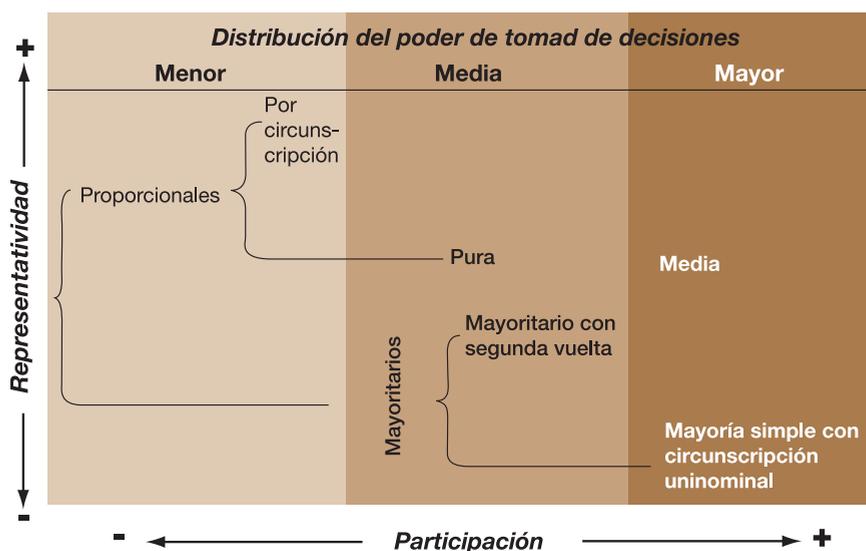
Existe gran cantidad de variaciones entre los diferentes tipos de sistemas electorales mayoritarios. Por ejemplo, en algunos países se emplea el sistema mayoritario con representación de minorías en el cual el segundo partido obtiene automáticamente un representante. Otro ejemplo son los sistemas de segunda vuelta con umbral por debajo de la mayoría absoluta. En este último, caso el principio es parecido al sistema mayoritario con segunda vuelta, con la diferencia que no se organiza una segunda vuelta si el primer candidato supera un cierto porcentaje de los votos (generalmente el 40%) o bien cuando el primer candidato distancia de un cierto porcentaje (generalmente el 5 o 10%) al candidato que llega en segunda posición.

En los sistemas electorales de representación proporcional, generalmente por listas, se pueden hacer distinciones tipológicas en función de si los votos se calculan en base a circunscripciones territoriales o dentro de una circunscripción nacional. En principio se pueden distinguir dos tipos generales de sistemas de representación proporcional que son a) el sistema de representación proporcional “puro”, en el cual los votos se contabilizan en una única circunscripción nacional y el b) el sistema de representación proporcional “por circunscripción”, es decir en grandes circunscripciones plurinominales. En el primer tipo el porcentaje de los escaños obtenidos refleja exactamente el porcentaje de votos recibidos por cada partido. En el segundo tipo la repartición de dichos escaños está siendo distorsionada por el tamaño de las circunscripciones y la cantidad de representantes por elegir.

El siguiente cuadro analítico retoma los principales tipos de sistemas electorales que se han evidenciado, confrontándolas a los efectos teóricos de representatividad y participación. Como se puede constatar cuando en los

sistemas de representación proporcional la representatividad tiende a ser alta pero la participación baja. En los sistemas mayoritarios sucede el contrario. Las diferencias a lo interno de cada tipo general también suelen producir efectos teóricos diversificados en cuanto a representatividad y participación.

Figura 2.1
Efectos teóricos de los tipos generales de los sistemas electorales



Fuente: Muñoz 2008

Ahora bien, los resultados y efectos teóricos de estos sistemas electorales difieren en función de las características del diseño electoral. Los sistemas de representación proporcional se pueden subdividir aún más en función a) de la fórmula matemática empleada para la transformación de los votos en escaños, b) del tamaño de las circunscripciones (la cantidad de legisladores que se escogen por circunscripción) y c) de la existencia de barreras y umbrales legales para la representación de partidos políticos (BID 2006, p.46). El primer punto será abordado aquí y en el párrafo ii), los dos siguientes serán abordados en los párrafos iii) y iv). Por último es importante señalar que el nivel de proporcionalidad depende también de factores exógenos al diseño electoral como el número de partidos que participan en las elecciones o la simultaneidad de las elecciones presidenciales, legislativos y/o municipales (ver el párrafo vi)).

Respecto a las fórmulas matemáticas empleadas para los sistemas de representación proporcional por listas existe una amplia variedad. El punto común entre estas fórmulas matemáticas es que los partidos presentan sus candidatos en listas electorales, y que se reparten los escaños de forma proporcional al número de votos recibidos (el párrafo ii) profundizará sobre los diferentes tipos de listas posibles). Al hacer esto se aplica un sistema de divisores que puede tener un mayor o menor grado proporcionalidad o inclusive de desproporcionalidad. Bien que los sistemas de representación proporcional en su mayoría tienden a ser las más “justas” desde el punto de vista de la representatividad, algunos tienden a sub-representar a las mayorías y otras al contrario a las minorías (Lijphart 1999, p.147).

Las dos categorías de fórmulas matemáticas empleadas son a) los procedimientos del divisor, la más empleada en la región centroamericana siendo la fórmula D’Hondt y b) el sistema de cuotas que se atribuye a Hare. Existen muchas variantes a estas fórmulas como la Hare-Niemeyer, Hare-Andrae, Sainte-Lague, Hagenbach-Bischoff o Droop, pero a efectos de este estudio nos limitaremos a estos dos tipos generales (ver Nohlen 1998, p.71-83).

En la fórmula D’Hondt se aplican una serie de divisores (1, 2, 3, etc.) a los votos obtenidos por cada partido. Los votos obtenidos por cada partido se dividen entre estos divisores de forma consecutiva, de modo que los escaños se asignan a cada partido de acuerdo con el tamaño de los cocientes resultantes de estas divisiones.

Como el número de escaños por repartir es necesariamente limitado, la proporcionalidad no siempre podrá ser justa. Entre más pequeñas las circunscripciones, menos justa será la representación y por lo tanto más se beneficiarán los partidos grandes en detrimento de los partidos pequeños. Además, en la ingeniería electoral se puede “jugar” con el cálculo de la fórmula aplicando otras series de divisores como por ejemplo 1, 3, 5, 7, 9, etc. o 1.4, 3, 5, 7, 9, etc. generando leves variaciones en la distribución de los escaños, produciendo efectos teóricos distintos.

El sistema de cuotas de Hare corresponde al sistema en los cuales el total de votos válidos⁸ emitidos por circunscripción se divide entre el número de escaños por repartir. En este sistema, cada partido obtiene los escaños que corresponden al número de veces que el cociente de circunscripción com-

8. En la ingeniería electoral también se puede “jugar” con el significado del concepto de “votos válidos”, incluyendo o excluyendo a votos en blanco.

pleta la cantidad de votos válidos obtenidos por el partido. Después de haber aplicado este procedimiento, los escaños restantes se distribuyen entre los partidos con el residuo más alta que resulta de la división de sus votos por el cociente.

Por otra parte, el sistema de cuotas de Hare tiende a favorecer a la fragmentación del sistema de partidos puesto que la repartición de los residuos beneficia a los partidos pequeños. Ahora bien, en algunos casos se puede desviar del sistema de cuotas de Hare “puro” modificando la mecánica para la distribución del cociente, aplicando por ejemplo un sub-cociente inferior al cociente (la mitad del cociente en el caso de Costa Rica) en la segunda ronda de distribución de los cocientes, un cociente menor limitando la fragmentación del sistema de partidos.

Otra desviación, que se aplica en el caso de la fórmula Hagenbach-Bischoff, es que en vez de dividir los votos por el número de escaños se divide por el número de escaños + 1 o inclusive por el número de escaños + 2, lo que genera un cociente menor y permite igualmente reducir la proliferación de agrupaciones pequeñas.

Considere el siguiente ejemplo, retomado del informe La política importa (BID 2006), a efectos de ilustrar el diseño electoral resultante de las fórmulas d'Hondt y Hare.

Cuadro 1.4
Aplicación de la fórmula de D'Hondt en una circunscripción hipotética de seis escaños con cuatro partidos

Partido	Votos (v)	Votos/1	Votos/2	Votos/3	Total escaños	Escaños (%)
A	41.000	41.000 (1)	20.500 (2)	13.667 (6)	3	50,00
B	29.000	29.000 (2)	14.500 (5)	9.667	2	33,33
C	17.000	17.000 (4)	8.500		1	16,67
D	13.000	13.000			0	0,00
Total	100.000				6	100,00

Nota: las cifras entre paréntesis indican el orden en el cual se asignaron los seis escaños a los partidos

Cuadro 1.5

Aplicación de la fórmula Hare en una circunscripción hipotética
de seis escaños con cuatro partidos
Escaños asignados utilizando el sistema de Hare y de resto más alto
Cuota de Hare = $100.000 \text{ [votos]} / 6 \text{ [escaños]} = 16.667 \text{ votos/escaños}$

Partido	Votos (v)	Cuotas de Hare	Escaños por cuota completa	Escaños por restos mayores	Total escaños	Escaños (%)
A	41.000	$41.000 / 16.667 = 2,45$	2	0	2	33,33
B	29.000	$29.000 / 16.667 = 1,73$	1	1	2	33,33
C	17.000	$17.000 / 16.667 = 1,02$	1	0	1	16,67
D	13.000	$13.000 / 16.667 = 0,78$	0	1	1	16,67
Total	100.000	6,00	4	2	6	100,00

Nota: la porción decimal de los números que aparece destacada sirve como base para la asignación de los escaños que quedan unas que se realiza la distribución mediante cuotas
Fuente: BID 2006

1.4.2 Modo de voto

La modalidad de voto, después de la fórmula electoral aplicada, es otro elemento fundamental del diseño electoral, que influye mucho en la representatividad, efectividad y participación de los procesos electorales, contribuyendo a matizar –disminuir o reforzar– uno u otro efecto teórico. La modalidad del voto se refiere precisamente a la manera en que se emiten los votos –la papeleta de votación–, es decir el procedimiento de votación ligado con la forma de lista.

En los sistemas de representación proporcional las listas electorales pueden tener diferentes características, que hacen que el se desvíe en menor o mayor grado de la proporcionalidad “pura”. El siguiente cuadro presenta los principales tipos de listas que se adoptan en sistemas electorales, confrontado con sus efectos teóricos.

Las diferencias en cuanto al efecto teórico entre las listas “cerradas” –con orden de candidatos fijo– y “abiertas” –en las cuales hay ciertos márgenes

Cuadro 1.6
Modalidad de voto

Formas de lista	Procedimiento de votación
– Lista cerrada y bloqueada: el orden de los candidatos es fijo	– El elector tiene un voto y vota por la lista en conjunto
– Lista cerrada y no bloqueada: el orden de los candidatos puede ser modificado, ya sea mediante votos preferenciales o mediante reubicación en la lista	– El elector tiene un voto por un candidato. Con éste puede variar el orden de postulación de la lista
– Lista abierta: libre reubicación de los candidatos dentro de la lista y entre las listas	– El elector tiene dos votos como mínimo (uno por lista y otro por el candidato), o tantos votos como candidatos por elegir. El elector puede acumular varios votos a favor de un candidato (<i>acumulación</i>)
	– El elector tiene varios votos y puede configurar “su” lista a partir de los candidatos propuestos por los partidos (<i>panachage</i>)

Fuente: Nohlen 2004

para los electores para expresar una o más preferencias—. Sin embargo, el efecto teórico de las listas abiertas no suele ser muy significativo, en el mejor de los casos solamente contribuirá a aumentar la participación de forma incremental, y solamente en los distritos electorales grandes. En cuanto a la representatividad y la efectividad el tipo de listas no suele tener ningún efecto, al menos que la existencia de listas abiertas contribuya a debilitar la disciplina partidaria.

Entre los aspectos de la modalidad del voto también se incluyen las cuotas legales aplicadas a las listas electorales destinadas a garantizar la representación de una determinada porcentaje de una cierta categoría de la población. El sistema de cuotas más conocido es el de las cuotas de género. También pueden existir cuotas para ciertas categorías de población en base a criterios étnicos u otros criterios objetivos.

Las cuotas se pueden imponer de diferentes formas. Una variante es el modelo “zig-zag” por el cual en una lista se tienen que alternar hombres y mujeres. Otra o variaciones indicando por ejemplo que de cada diez representantes, por lo menos cuatro tienen que ser mujeres, pero sin importar el orden.

Los efectos de los sistemas de cuotas sobre la efectividad pueden considerarse insignificantes. Los efectos sobre la representatividad y la participación de las cuotas son significantes porque se destinan a sobre-representar a una cierta categoría –o bien a corregir la sub-representación de esta–.

1.4.3 Distrito y tamaño

Ignorado hasta este momento en nuestro análisis, el tamaño de las circunscripciones electorales, tanto en los sistemas electorales de representación proporcional como en los sistemas mayoritarios, constituye un elemento importante del diseño electoral. El tamaño de las circunscripciones electorales plurinominales se refiere a la cantidad de escaños atribuidos por distrito puede matizar considerablemente los efectos de la representación proporcional y pueden en algunos casos provocar un “efecto mayoritario” si el tamaño del distrito es limitado.

Por ejemplo, en una circunscripción en la cual sólo se eligen dos representantes el resultado será necesariamente excluyente para las minorías, si el número de partidos que presentan candidatos es superior a dos, a pesar de ser un sistema de representación proporcional. En este caso hay un efecto mayoritario inevitable puesto que los escaños necesariamente son indivisibles.

De manera general, entre más grande la circunscripción, más “proporcional” será la distribución de los escaños. Al inverso, entre más pequeña la circunscripción, más “mayoritaria” será la distribución de los escaños. Dicho de otra forma, se refuerza el efecto proporcional al aumentar el tamaño de las circunscripciones, e inversamente se aumenta la desproporción entre votos y escaños al reducir el tamaño de las circunscripciones. Desde el punto de vista de la participación, esta va a ser más alta en circunscripciones pequeñas porque permite una mayor vinculación entre los electorales y sus representantes.

Nohlen (2004, p.57) adopta la siguiente tipología, inevitablemente arbitraria, para caracterizar a las circunscripciones que puede ser útil para el análisis y la comparación de las circunscripciones:

Cuadro 1.7
Tamaño de las circunscripciones

Número de escaños por circunscripción	Subtipos de circunscripciones plurinominales	Efecto proporcional
2-5	circunscripción pequeña	bajo
6-9	circunscripción mediana	medio-alto
10 y más	circunscripción grande	alto

Fuente: Nohlen 2004, p.57 y 58

Desde luego también incide el tamaño del cuerpo por elegir. Cámaras pequeñas tienden a ser menos “representativas” pero más “efectivas” –generan un efecto desproporcional– e inversamente, el grado de proporcionalidad es más alto cuando las cámaras son más grandes –hay un mayor respeto de la proporcionalidad–. Si la elección se lleva a cabo en una única circunscripción nacional, el grado de proporcionalidad –representatividad– depende del tamaño de la cámara que se elige, es decir del número de diputados.

La distribución de las circunscripciones electorales igualmente constituye un aspecto importante del diseño electoral, puesto que es casi imposible cumplir criterios objetivos cuando se trata de delimitar geográficamente a las circunscripciones. En la situación ideal cada escaño correspondería a la misma cantidad de electores o bien de población, para evitar la sub- o sobre-representación de ciertas regiones.

Revisiones de la distribución de las circunscripciones electorales con alguna frecuencia son necesarias para ajustarlas al cambio demográfico y migratorio, pero a su vez están sujetos al riesgo de manipulación y pueden alterar profundamente la representatividad y la participación. A la manipulación del tamaño de las circunscripciones para intencionalmente sub-representar alguna región se le conoce como gerrymandering (Sartori 1994, p.21).

Combinando ahora las tres principales variables del diseño electoral (fórmula electoral, modalidad de voto y tamaño de la circunscripción, la siguiente tipología del Banco Interamericano de Desarrollo permite clasificar a los sistemas electorales, en función de sus efectos teóricos (representatividad, efectividad, participación).

Como se desprende de este cuadro cada todos los sistemas electorales tienen ventajas y desventajas y no existe ninguno que cumple satisfactoriamente a todos los efectos teóricos. El diseño electoral constituye entonces un arbitraje entre cada uno de estos efectos teóricos y una herramienta poderosa entre las manos de quienes la definen, porque permite distorsionar considerablemente los resultados electorales y sus efectos sobre el sistema de partidos.

1.4.4 Barreras electorales

Existen diferentes tipos de barreras electorales, pudiéndose distinguir dos categorías principales: las barreras electorales legales y las barreras extra-legales. Esta última categoría concierne las barreras de facto pero no incorporadas en la ley, que impiden a ciertas categorías de la sociedad obtener representación electoral. Como estas barreras corresponden a factores so-

Cuadro 1.8
Tamaño de las circunscripciones

Sistema electoral	Representatividad	Efectividad	Participación
Representación proporcional en circunscripciones grandes	++	-	-
Representación proporcional en circunscripciones medianas	+	-	-
Representación proporcional en circunscripciones pequeñas	+/-	+	-
Representación proporcional personalizada	+	-	+
Sistema segmentado	+	-	+
Binominal	-	+	++
Mayoría simple con representación de minorías	-	++	++
Mayoría simple	--	++	++

Nota: el símbolo ++ indica que el sistema cumple ampliamente con la función; + índice que la satisface; +/- indica que la cumple parcialmente; - que no la satisface muy bien; y - significa que la cumple escasamente

Fuente: BID 2006

ciológicos y no se deben a las características del diseño electoral, no serán estudiados en el presente estudio.

En cuanto a las barreras electorales legales se puede decir que están destinadas a dificultar el acceso a la representación de partidos (muy) pequeños. Se pueden definir como “una actitud que se asume en algunos sistemas electorales con el fin de limitar la participación de algunos partidos políticos en la vida de una sociedad política, que no hayan alcanzado una votación determinada, y por lo tanto, no tener el derecho de ocupar un escaño en el Parlamento o Congreso” (IIDH-CAPEL 1989, p. 66).

Su efecto teórico directo es de aumentar la efectividad en detrimento de la representatividad, en tanto que reducen la proliferación de partidos políticos pequeños. En algunos casos estas barreras están designadas a excluir ciertos partidos políticos de la competencia electoral, en otros casos tienen por objetivo contener la fragmentación del sistema de partidos y también evitar la emergencia de partidos extremistas. En cualquier caso, los umbrales tienden a beneficiar a los partidos políticos establecidos y tiende a favorecer la concentración de los partidos políticos. Una vez más, entre más alto el umbral, menos proporcional será la distribución de escaños.

Al presente se pueden identificar un número importante de barreras electorales legales de los cuales los umbrales legales son probablemente los más empleados. La definición de umbrales permite influir en la proporcionalidad de la asignación de escaños, a través del establecimiento de un porcentaje de votos mínimo o bien por otro criterio. De esta forma, los partidos políticos que no superan un cierto porcentaje de los votos (por ejemplo el 5%) no serán atribuidos ningún escaño legislativo en los sistemas de representación proporcional.

La aplicación de la barrera legal puede hacerse de forma anterior o posterior a la atribución de escaños legislativos. En los sistemas mayoritarios se pueden aplicar umbrales que excluyen a los partidos políticos que no obtienen un número mínimo de escaños o que no tienen cierta cobertura nacional.

Sin embargo, existen otros tipos de barreras legales que en su mayoría tienen que ver con los requisitos para la conformación de partidos políticos o los requisitos para que las agrupaciones políticas puedan participar en elecciones. Estos requisitos pueden ser más o menos restrictivos y excluyentes de las minorías, siempre tendiendo a limitar la representatividad a favor de la efectividad.

En casos extremos las barreras legales pueden virtualmente impedir la competencia de partidos políticos nuevos. Barreras legales de este tipo conciernen por ejemplo la cantidad de firmas requeridas para la conformación del partido político (en algunos casos pueden haber exigencias en cuanto a las personas firmantes según criterios de alfabetismo, género o inclusive criterios socio-económicos), la participación en elecciones consecutivas o la cobertura territorial. También existen en algunos países umbrales legales de participación para obtener financiamiento del Estado, es decir que si un determinado partido obtiene menos de un cierto porcentaje de los votos entonces no recibe compensación financiera de parte del Estado para su campaña electoral.

1.4.5 Representantes por elegir

En la región centroamericana, en función de los países, las elecciones de los representantes políticos, tanto a nivel nacional como a nivel municipal, e a nivel del Parlamento Centroamericano (PARLACEN) en algunos casos, se organizan de forma periódica cada cuatro o cinco años. El diseño electoral de cada uno de estos eventos electorales puede variar inclusive dentro de un mismo país, así como las fechas de su organización. Otro aspecto es la reelección, es decir si los presidentes, diputados, alcaldes y concejales pueden ser reelegidos directamente, y de no ser posible, cuantos mandatos por intermedio tienen que pasar.

A nivel nacional se eligen para lo que respecta al Poder Ejecutivo al Presidente y a uno o más Vicepresidentes. También se eligen a los representantes del Poder Legislativo, correspondiendo a los integrantes del Parlamento –unicameral en todos los países centroamericanos– en función del número de escaños. En algunos países también se eligen los diputados del Parlamento Centroamericano (PARLACEN). A nivel municipal se organizan periódicamente las elecciones del Ejecutivo municipal correspondiendo a la elección de Alcaldes y Concejales municipales.

1.4.6 Calendario Electoral

El último aspecto característico del diseño electoral que se ha querido explicitar es el calendario electoral y principalmente los efectos de periodicidad de los diferentes eventos electorales, partiendo de la hipótesis que los resultados de una elección influyen en los resultados de las demás elecciones. En este sentido, la separación o simultaneidad de los eventos electorales es fundamental porque comporta efectos teóricos variados en cuanto a la representatividad y la efectividad, y en menor medida a la participación.

Un argumento a favor de la simultaneidad de las elecciones sería la necesidad de contener el abstencionismo y de estimular la participación. Es previsible que una frecuencia demasiado alta de eventos electorales “aburra” al elector y fomentará altas tasas de abstencionismo, aunque no puede considerarse como una regla necesaria porque ello depende entre otras cosas de la cultura política de la ciudadanía.

Sin embargo, la simultaneidad de las elecciones también favorece, por lo menos en teoría, una mayor coherencia entre las mayorías presidencial y legislativa. Este fenómeno se ha denominado como el “efecto arrastre”, indicando que una mayoría presidencial puede “jalar” una mayoría legislativa o municipal.

La intensidad del efecto arrastre depende de la separación en el tiempo entre las dos elecciones. Se entiende que si las elecciones se organizan en el espacio de varios meses, el efecto arrastre será más fuerte que si hay más de un año entre las elecciones. Consideraremos, a efectos de este análisis, que las elecciones que se organizan dentro del mismo año pueden considerarse como “casi-simultáneas”, el efecto arrastre teniendo una influencia similar a las elecciones simultáneas. Las elecciones organizadas con más de un año por intermedio ya se pueden identificar como separadas donde el efecto arrastre tiende a ser reducido.

Cuando las elecciones presidenciales y legislativas son simultáneas o casi-simultáneas –se organizan en fechas cercanas– es muy probable que el

efecto desde el Poder Ejecutivo arrastre al Poder Legislativo. Lo mismo ocurre con la simultaneidad de las elecciones presidenciales y municipales, donde el efecto arrastre desde el Poder Ejecutivo tiende a ser predominante. El efecto arrastre no necesariamente es negativo, y puede inclusive considerarse como positivo, cuando implica una mayor efectividad –permite designar presidentes con mayorías legislativas, o bien coherencia ideológica entre el presidente y los alcaldes–.

Cuadro 1.9
Simultaneidad con las elecciones presidenciales y efecto arrastre

Simultaneidad con las elecciones presidenciales	Simultáneas	Casi-simultáneas	Separadas
Elecciones legislativas	Efecto arrastre fuerte	Efecto arrastre moderado	Sin efecto arrastre
Elecciones de concejales	Efecto arrastre fuerte	Efecto arrastre moderado	Sin efecto arrastre
Elecciones de alcaldes	Efecto arrastre fuerte	Efecto arrastre moderado	Sin efecto arrastre
Elecciones del PARLACEN	Efecto arrastre fuerte	Efecto arrastre moderado	Sin efecto arrastre
<i>Efecto teórico</i>	+ Efectividad	+/- Efectividad	+ Representatividad

Fuente: elaboración propia

Cuadro 1.10
Simultaneidad con las elecciones parlamentarias y efecto arrastre

Simultaneidad con las elecciones presidenciales	Simultáneas	Casi-simultáneas	Separadas
Elecciones de concejales	Efecto arrastre fuerte	Efecto arrastre moderado	Sin efecto arrastre
Elecciones de alcaldes	Efecto arrastre fuerte	Efecto arrastre moderado	Sin efecto arrastre
Elecciones del PARLACEN	Sin efecto arrastre	Sin efecto arrastre	Sin efecto arrastre
<i>Efecto teórico</i>	+ Efectividad	+/- Efectividad	+ Representatividad

Fuente: elaboración propia

Es importante señalar que elecciones separadas no necesariamente inhiben el efecto arrastre, puesto que la legitimidad obtenida por un partido político en una elección nacional puede generar resultados favorables para este partido a nivel legislativo o municipal, inclusive cuando las dos elecciones están separadas en el tiempo.

La simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas, y de las elecciones de alcaldes y de concejales no constituye una garantía para la efectividad porque existe la posibilidad del voto cruzado, lo que no es infrecuente. No obstante, la simultaneidad de las elecciones puede constituir un incentivo fuerte para la emergencia de mayorías coherentes.

La separación (parcial) de las elecciones podría justificarse argumentado que ello aumenta la representatividad y la participación de partidos pequeños. Elecciones legislativas o municipales en medio del período presidencial pueden venir a “castigar” o “recompensar” la gestión del Poder Ejecutivo. Al mismo tiempo, si el partido del presidente pierde muchos escaños legislativos o el apoyo de muchos municipios, ello puede generar problemas de gobernabilidad –crisis institucionales– reduciendo considerablemente la efectividad (BID 2006).

La intensidad del efecto arrastre hasta cierto punto depende del sistema electoral empleado, es decir que sus efectos suelen ser reforzados en algunos sistemas electorales. El efecto arrastre en los sistemas mayoritarios tiende a ser más marcado que en los sistemas de representación proporcional con circunscripciones grandes o una única circunscripción nacional. En los sistemas de representación proporcional con circunscripciones medianas o pequeñas el efecto arrastre tiende a ser relativamente fuerte.

Los siguientes esquemas evalúan los efectos de la simultaneidad o casi-simultaneidad parcial o total de algunos sistemas electorales, tomando como ejemplo a las fechas de elección del Ejecutivo y del Legislativo, evaluando sus efectos sobre la representatividad y la efectividad.

Cuadro 1.11
Efectos del sistema de mayoría simple con lista cerrada

			Efecto de legitimidad en representación	Efecto en toma de decisiones
Fechas de elección Ejecutivo y Legislativo	Simultánea	Total	Menor: número de partidos en competencia tiende a reducirse	Partido de gobierno posee la mayor concentración de escaños en legislativo
		Parcial	Elecciones parciales de leg en fecha diferente. Se puede evaluar la gestión del Ejecutivo.	Presidente puede perder en elecciones diferentes
	No simultánea		Más partidos compiten. Ejercicio de gobierno es aprobado o sancionado por electores.	Aumenta la fragmentación parlamentaria.

Fuente: Muñoz, 2008

Cuadro 1.12
Efectos del sistema de mayoría absoluta con lista cerrada

		Efecto de legitimidad en representación	Efecto en toma de decisiones
Fechas de elección Ejecutivo y Legislativo	Simultánea	Legitimidad es discutible si quien ganó en la segunda vuelta no ganó en la primera.	Con el tiempo podría agravar los problemas de gobernabilidad, al reducir la cantidad de votos que consiga en primera vuelta el cand. que resulte vencedor y limitar el apoyo partidista en Leg.
	No simultánea	Permite que partidos pequeños participen más	Sistema con más fragmentación de sistema de partidos.

Fuente: Muñoz 2008

Cuadro 1.13
Sistema de segunda vuelta con umbral reducido con lista cerrada

Fechas de elección ejecutivos y legislativos		Efecto de legitimidad en representación	Efecto en gobernabilidad
	Simultánea	Limitan la cantidad de candidatos presidenciales que obtienen escaños legislativos. Más probabilidad de alcanzar umbral, incentiva a más participación en elecciones.	Favorece la concentración de escaños del partido de gobierno
No simultánea	Gestión de gobierno es evaluado por electores. Incentiva a partidos pequeños a participar.	Presidente puede perder diputados en elecciones diferentes	

Fuente: Muñoz 2008

En estos cuadros se ha tomado como ejemplo a la simultaneidad de las elecciones presidenciales y legislativas. Sin embargo, también puede darse la situación a nivel municipal de elecciones de alcaldes y de concejales separadas en el tiempo, lo cual puede generar importantes conflictos de gobernabilidad, el margen de maniobra del alcalde dependiendo de su capacidad a articular mayorías dentro del concejo municipal. En este caso la dinámica tiende a ser la misma que con la simultaneidad de elecciones presidenciales y legislativas.

1.5 Financiamiento Electoral

Las normas que regulan el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales influyen considerablemente en la estructuración, estabilización e institucionalización de los sistemas de partidos, generando incentivos y restricciones permitiendo el ascenso, la permanencia o la desaparición de determinadas organizaciones partidarias.

El sistema de financiamiento político corresponde al marco normativo legal por el cual los partidos políticos y los candidatos obtienen y gastan recursos económicos para sus actividades. Regula las contribuciones privadas hechas a los partidos políticos y a las campañas electorales.

El funcionamiento de la democracia tiene un costo monetario alto pero necesario. La organización de comicios electorales y el financiamiento de los partidos políticos, así como la regulación y supervisión de estos últimos es indispensable a la calidad de la democracia.

Los partidos políticos tienen como característica jurídica de ser organizaciones asociativas –asociaciones–, pertenecientes al derecho privado. Su organización interna y sus estructuras de liderazgo corresponden por lo tanto a la esfera privada, los partidos políticos necesitando solamente rendir cuentas a sus miembros.

Sin embargo, los partidos políticos también tienen un carácter público inevitable al participar en la competencia por el control de cargos políticos. Es en la luz de este último aspecto que es indispensable que se cumpla con exigencias de transparencia, de rendición de cuentas y de participación (BID 2006, p.198).

Ahora bien, los partidos políticos pueden describirse como “organizaciones sin fines de lucro”, que no buscan el beneficio económico sino la participación en puestos públicos para hacer avanzar sus proyectos ideológicos o programáticos. Para su existencia los partidos requieren por lo tanto de financiamiento externo. En la presente sección se analiza: i) tipología del financiamiento de los partidos políticos, ii) marco jurídico para el financiamiento de los partidos políticos e instrumentos de regulación

1.5.1 Tipología del financiamiento de los partidos políticos

Entrando más concretamente ahora al tema del modo de financiamiento de los partidos políticos, es necesario distinguir al menos tres tipos de financiamiento en función de su origen. El financiamiento puede ser (a) público, (b) privado o (c) mixto. Esta última categoría genérica se refiere a los sistemas donde el financiamiento es a la vez público y privado. Tiende a ser la situación más corriente en Centroamérica.

El financiamiento público, como su nombre lo indica, corresponde al financiamiento proveniente de fondos estatales. La filosofía detrás de este tipo de financiamiento es de asegurar una competencia electoral justa entre los partidos políticos para evitar que estos sean sujetos a los intereses comerciales de empresas privadas o inclusive a grupos de interés con muchos recursos.

El financiamiento público, en muchos casos también se evalúa como indispensable al funcionamiento de la democracia, el acceso a los medios de comunicación durante las campañas electorales siendo sumamente costoso para la mayoría de las agrupaciones políticas.

Dentro de esta categoría cabe distinguir (a) el financiamiento público directo y (b) el financiamiento público indirecto. El primero se refiere al financiamiento

monetario de fondos públicos a los partidos políticos bajo diferentes modalidades como por ejemplo apoyo financiero para el fortalecimiento de los partidos políticos, pagos directos a candidatos a cargos públicos, prestamos durante campañas electorales, etc.

A menudo el financiamiento público directo se encuentra condicionado por barreras legales como la obtención de un porcentaje mínimo de los votos en las elecciones, por ejemplo respecto al reembolso (parcial) de los gastos de la campaña electoral.

También se han implementado criterios para la asignación de fondos, que pueden ser más o menos excluyentes, como la proporcionalidad a la fuerza electoral, la fuerza electoral o un criterio combinando los dos primeros (BID 2006, p.218-219). En la mayoría de los países la fuerza electoral se mide de acuerdo a la representación parlamentaria, lo cual constituye un incentivo para la conformación de partidos nacionales en detrimento de los partidos políticos de ámbito territorial: regionales o municipales.

El segundo subtipo –el financiamiento público indirecto– tiene que ver con el acceso a servicios estatales, tiempo y espacio en los medios de comunicación, exoneraciones fiscales, apoyos logísticos, publicaciones, etc.

El financiamiento privado –no público– puede provenir de tres vías principales, a saber (a) las cuotas de los miembros de los partidos políticos, (b) las donaciones de empresas privadas o grupos de interés y (c) los prestamos del sector financiero. La membresía de un partido político generalmente implica un costo obligatorio. Además pueden existir aportaciones voluntarias de los afiliados. El dinero recaudado con estas cuotas generalmente no es suficiente para cubrir los gastos operativos de los partidos políticos, principalmente para el financiamiento de las campañas electorales.

Las donaciones provenientes del sector privado así como la recurrencia a préstamos de instituciones financieras constituyen en la actualidad la principal fuente de financiamiento de los partidos políticos, pero son también los más polémicos. El financiamiento proveniente de organizaciones privadas puede implicar ciertos condicionamientos relativos a la promoción de sus intereses. Lo mismo sucede con las instituciones financieras que pueden acordar créditos a partidos políticos afines a sus intereses y negar créditos a otros.

Para contrarrestar los efectos nefastos potenciales sobre la competencia electoral del financiamiento privado –una competencia desigual o la predominación de intereses particulares– se han elaborado legislaciones para regular las fuentes de financiamiento privado así como los montos máximos que partidos políticos pueden recibir.

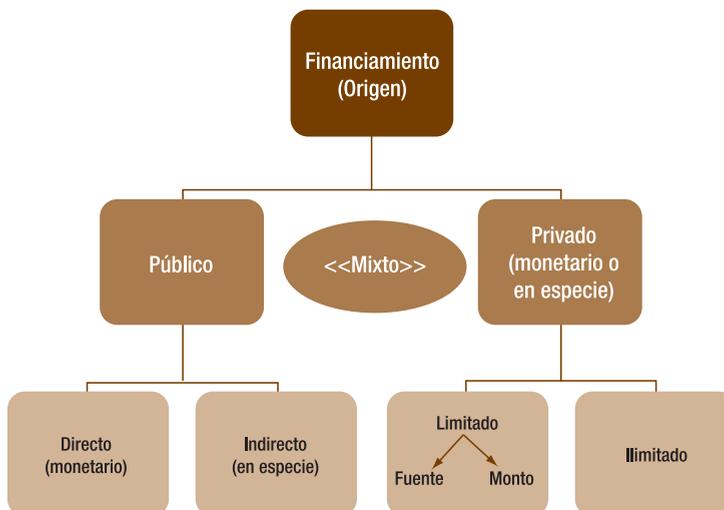
Es así que se han imaginado restricciones legales como (a) la prohibición de contribuciones provenientes de ciertas fuentes (principalmente donantes de gobiernos o empresas extranjeras, de algunos grupos de interés, sindicatos o grupos religiosos, y fuentes anónimas), (b) la determinación de límites (techos) a las contribuciones privadas, (c) el desembolso parcial del financiamiento público de forma posterior a las elecciones y (d) el acceso equitativo a los medios de comunicación (BID 2006, p.218-223).

El tercer punto relativo al calendario de reembolsos podría considerarse como restrictivo porque dificulta el acceso la participación de nuevos partidos políticos por primera vez. Sin embargo, también desincentiva la participación de partidos políticos “no muy serios” que no tienen una vocación realista de representación electoral.

A partir de estos ejemplos se pueden distinguir dos tipos generales de financiamiento privado, en función del marco legal vigente: (a) el financiamiento legal ilimitado y (b) el financiamiento legal limitado, ya que sea por su fuente de origen o por el monto. En la práctica en ningún país el financiamiento legal es absolutamente ilimitado. Siempre hay algún tipo de barrera legal, pero dichas barreras tienden a ser más o menos restrictivos en función del país.

Diagrama 1.1

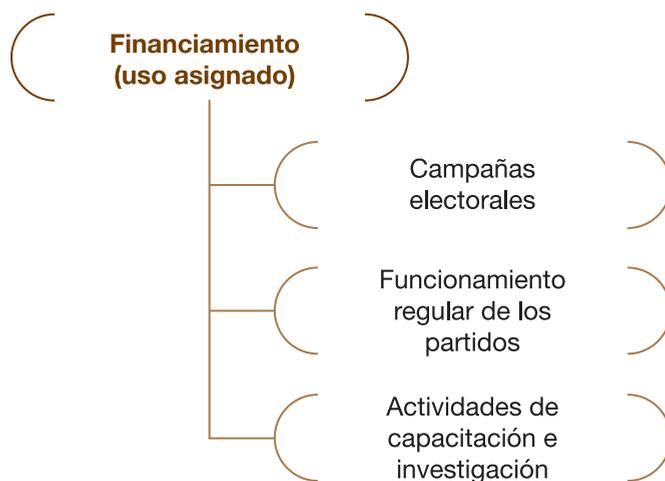
Clasificación del financiamiento de los partidos políticos según su origen



Fuente: en base a BID 2006, p.217

También se puede discriminar a los sistemas de financiamiento de los partidos políticos, no en función de su origen (público, privado o mixto) pero en función de su uso asignado que puede estar destinado (a) a campañas electorales, (b) al funcionamiento regular de los partidos o (c) a actividades de capacitación e investigación (BID 2006, p.217).

Diagrama 1.2
Clasificación del financiamiento de los partidos políticos según su utilización



Fuente: BID 2006, p.217

1.5.2 Marco jurídico para el financiamiento de los partidos políticos e instrumentos de regulación

El financiamiento de los partidos políticos es un tema delicado, porque a menudo se asocia con escándalos de corrupción o de clientelismo. También se critica mucho el alto costo de las campañas electorales. Es cierto que el dinero es una herramienta poderosa para influir en el proceso político de toma de decisiones. Es justamente por esta razón que es necesario contar con una autoridad electoral fuerte y competente para asegurar una competencia electoral justa.

Es relevante hacer un mapeo de los marcos jurídicos vigentes en cada país centroamericano para llegar a una mayor comprensión de las dinámicas de financiamiento de los partidos políticos. La siguiente lista de preguntas puede servir como orientación:

Marco jurídico

¿Cuál es el marco jurídico que regula lo relativo a la financiación de los partidos políticos? (Constitución Política; ley electoral; ley de partidos políticos; otra.)
¿Por qué fue elegido el modelo vigente?
Origen del financiamiento (público, privado, mixto).
Actividades objeto de financiamiento público.
Barreras legales para obtener el financiamiento.
Criterios de asignación.
Gastos de la campaña electoral (duración, topes, gastos de propaganda, acceso de los partidos a los medios de comunicación).
Límites a las contribuciones privadas (por origen y por monto).
Legislación con enfoque de género en el tema del financiamiento y campañas electorales.

Escenario reciente y anterior

¿Se han hecho reformas en aspectos relacionados con la financiación de la política recientemente? ¿De qué carácter?
¿Existen reformas en trámite? ¿De qué tipo? ¿Cuál es su estado de situación?
¿Cuál es el efecto de las características del sistema político en el sistema de financiamiento? Por ejemplo: sistemas de doble vuelta y su impacto en el financiamiento público, elecciones internas de los partidos políticos financiadas con fondos públicos, etc., financiamiento de las elecciones municipales...

Transparencia de la legislación

¿Existe algún requisito legal sobre la publicación de gastos de los partidos y las campañas políticas? ¿Cuáles son esas normas legales?
¿Cuánta información se conoce respecto de las cantidades gastadas por los partidos y los gastos en las elecciones?

Régimen de control y rendición de cuentas

¿Cuáles son las funciones de los organismos electorales en el control del financiamiento? (características, debilidades, extensión de sus competencias)
¿Existen normas sobre rendición de cuentas? ¿Cuáles es la experiencia de la aplicación de dichas normas?
¿Cuál es el régimen de sanciones para el incumplimiento de normas en el tema de financiamiento y a quién van dirigidas estas sanciones?
¿Cuál es la capacidad del organismo electoral de hacer efectivas las sanciones y cuál su impacto en la realidad?

En cuanto a la regulación del financiamiento de los partidos políticos se pueden enunciar algunos principios normativos que son la transparencia, la igualdad y la independencia de los partidos políticos. Para la regulación existen diferentes tipos de instrumentos que tienen sus ventajas y desventajas pero todos tienen por objetivo permitir un cumplimiento efectivo de estos principios.

Cuadro 1.14
Sistema de financiamiento político

Tipología de instrumentos de regulación		
Tipo	Características	
1. Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento	• Negativas	Restricción o prohibición del uso de fuentes privadas de financiamiento
	• Positivas	Formas de subvención pública: a) Directas b) Indirectas
2. Regulaciones sobre gastos electorales	Topes de gasto	Por ejemplo: publicidad.
	Limitaciones de duración de las campañas electorales	
3. Reglas de transparencia financiera	Obligan a los partidos, candidatos y otros actores a reportar origen y destino de recursos económicos	
	Auditoría por autoridad competente y publicidad	
4. Régimen de sanciones	• Al partido	Suspensión, cancelación de registro, suspensión de subsidio.
	• Personas (donantes o representantes del partido)	Multas, inhabilitación política, sanciones penales.

Es indispensable contar con un marco legal para regular y controlar las contribuciones privadas a los partidos políticos, contribuyendo a una mayor transparencia. En algunos países se han establecido montos máximos de financiamiento privado por partido político durante las campañas electorales para evitar una competencia desigual entre los partidos con más acceso a recursos y los partidos más limitados en este aspecto. El financiamiento público puede a su vez cubrir parte de sus gastos operativos de partidos políticos con poco recursos propios.

El marco jurídico relativo al financiamiento de los partidos puede estar diseñado con el objetivo de promover los intereses establecidos y no ser imparcial. A través de barreras legales para acceder al financiamiento público por ejemplo (como la exigencia de obtener un porcentaje mínimo de los votos en la elección más reciente) eventualmente podría ser restrictivo para partidos políticos pequeños.

Bibliografía

Achard, D. & González, L. E. (2004) Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, Banco Interamericano de Desarrollo-Internacional IDEA-Organización de los Estados Americanos, San José.

Banco Interamericano de Desarrollo (2006) La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina, BID, Washington D.C.

Brewer-Carías, Allan.(1991). Consideraciones sobre el financiamiento de los partidos políticos en Venezuela. Memorias del IV Curso Interamericano de Elecciones. IIDH/CAPEL.

Carrillo, M.; Lujambio, A.; Navarro, C.; Zovatto, D. (2003), Dinero y contienda político-electoral, Fondo de Cultura Económica, México.

Castillo, P. del & Zovatto, D. (ed.) La financiación de la política en Iberoamérica, IIDH-CAPEL, San José.

Chacón, D. (coord.) (2006) "Formación Política": Teoría y Práctica. Partidos Políticos, OEA, Guatemala.

_____ (coord.) (2006) "Formación Política": Teoría y Práctica. Cultura Democrática y Ética Política, OEA, Guatemala.

_____ (coord.) (2006) "Formación Política": Teoría y Práctica. Instituciones y Democracia, OEA, Guatemala.

_____ (coord.) (2006) "Formación Política": Teoría y Práctica. Negociación y Resolución de conflictos, OEA, Guatemala

Cox, G (1998) Making Votes Count, Cambridge University Press, Cambridge.

Griner, S. & Zovatto, D. (2004) De las normas a las buenas prácticas: el desafío del financiamiento político en América Latina, IIDH-CAPEL, San José.

Hinich, M. J. & Munger, M. C. (1997) Teoría analítica de la política, Editorial Gedisa, Barcelona.

Hofmeister, W. & Thesing, J. (ed.) (1995) Transformación de los sistemas políticos en América Latina. Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, Buenos Aires.

IIDH-CAPEL (1989) Diccionario Electoral, IIDH-CAPEL, San José, 1989.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) / Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). Diccionario Electoral. San José, Costa Rica. 1989.

_____ Partidos y Clase Política. San José, Costa Rica. 1995.

Katz, R. y Mair, P. Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party. Party Politics. Vol. 1. n°1, 1995, pp 5 – 28.

Lijphart, A. (1999) Patterns of democracy, Yale University Press, New Haven.

Morgenstern, S. (2004) Patterns of Legislative Politics, Cambridge University Press, Cambridge.

Muñoz, J.M (2008). Régimen internacional de asistencia electoral en el proceso de construcción de la institucionalidad en Nicaragua, período 1990-2006. Inédito, tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias Políticas para optar al grado de Magíster Scientiae en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, San José.

Nohlen, D. (2004) Sistemas electorales y partidos políticos, Fondo de Cultura Económica, México.

Nohlen, D.; Zovatto, D.; Orozco, J.; Thompson, J. (2007) Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica, México.

Organización de los Estados Americanos (2007) La Inclusión de los Pueblos Indígenas en los Partidos Políticos, OEA, Guatemala.

_____ (2007) Manual de Estrategia Política. La mirada de los partidos políticos a los procesos políticos, OEA, Guatemala

_____ (2007) Multiculturalidad y Partidos Políticos, OEA, Guatemala

_____ (2007) Partidos, Comunicación y Estudios de Opinión, OEA, Guatemala.

_____ (2007) Sistema de Gestión Partidaria, OEA, Guatemala.

Pasquino, G. (1997) *La oposición*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

Paz, O. et.al. *Frustraciones de un destino: La democracia en América Latina*. San José, Costa Rica. 1985.

Rial, J. & Zovatto, D. (1998) *Urnas y desencanto político: Elecciones y Democracia en América Latina 1992-1996*, IIDH-CAPEL, San José.

Rouquié, A. (coord.) (1994) *Las fuerzas políticas en América Central*, Fondo de Cultura Económica, México.

Sartori, G. (1994) *Ingeniería constitucional comparada*, Fondo de Cultura Económica, México.

Seligson, M. & Booth, J. (1995) *Elections and Democracy in Central America Revisited*, The University of North Carolina Press, London.

Zovatto, D. (2006) *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, Universidad Nacional Autónoma de México & International IDEA, México

Zovatto, D. & Orozco, J. (2008) *Reforma político y electoral en América Latina 1978-2007*, Universidad Nacional Autónoma de México & IDEA Internacional, México.

Capítulo II

Un balance regional

Introducción

El discurso justificador de la descentralización del poder del estado latinoamericano estuvo basado, entre otros enfoques⁹, en una visión política del asunto, la cual partía de la siguiente hipótesis: la descentralización permitiría el acercamiento del ciudadano a las estructuras de gobierno y fomentaría una mayor participación ciudadana en los procesos de instrumentación de políticas, con lo cual se enfrentaría los problemas inherentes a una tradición centralista exacerbada, como el clientelismo, la corrupción y el autoritarismo.

También se asume que se desarrollaría un segundo pilar de un régimen democrático: responsabilidad (accountability). En una democracia funcional, las autoridades políticas deben responder a las demandas de sus electores. Las elecciones democráticas son el mecanismo inicial mediante el que se hace efectiva la responsabilidad, ya que faculta al ciudadano a elegir o deshacerse de sus representantes según el desempeño de éstos¹⁰.

Por lo tanto, no es de extrañar que dentro de las reformas políticas más importantes en materia de descentralización, se encuentre la elección directa de autoridades municipales, en vez de la designación de los mismos; así como el otorgamiento de mayores facultades/autoridad a los gobiernos municipales.

Casi tres décadas han transcurrido desde las primeras discusiones sobre el tema y América Latina muestra hoy un rostro más democrático y más descentralizado, al menos en su parte formal, donde Centroamérica y El Caribe no son la excepción¹¹. Sin embargo, las preocupaciones sobre la vigencia del patrimonialismo y el autoritarismo, se mantienen.

Si bien es cierto que la relación estado-sociedad civil se ha visto progresivamente modificada con la irrupción de la variable territorial en su comportamiento y que la sociedad civil ha evolucionado hacia múltiples formas de acción pública local, la autonomía política municipal se ha visto limitada al tener que enfrentar, dentro de una forma de estado unitario, una estructura administrativa e instituciones políticas diseñadas para una práctica centralista.

9. También estuvieron presentes la versión fiscal y la del New Public Management.

10. Esta responsabilidad no se agota con los mecanismos de elección, sino que se debe desarrollar también durante el ejercicio del cargo, por medio de la rendición de cuentas de los gobernantes a los gobernados y nuevos mecanismos de control social de los gobernados como las auditorías ciudadanas.

11. Por esto nos referimos al cumplimiento de las reglas democráticas como el desarrollo de elecciones libres y competitivas, alternancia en el poder, autoridad electoral técnica e independiente, entre otros.

En otras palabras, la autonomía municipal se enfrenta a un dualismo, donde por un lado se da la transferencia de competencias y recursos (en algunos casos), y elección popular de sus autoridades; y por el otro, no se definen reglas claras sobre cómo se llevará a cabo el reparto del poder entre el gobierno central y los gobiernos locales. Tal situación es más evidente en países como Guatemala y Panamá, donde los gobiernos locales deben compartir poder con los gobernadores que son designados por el Presidente.

En ese marco, cabe preguntarse si la descentralización del poder en los estados unitarios con formas de gobierno presidencialistas, ha contribuido realmente a la consolidación democrática, o si encierra severas limitaciones propias de la cultura e instituciones políticas de nuestras sociedades, que inhibe y hasta pueden anular los efectos que se buscan con tales reformas.

Es una interrogante que ha permitido abrir un debate reciente que invita a la revisión de la reforma pero, ahora, desde nuevas perspectivas, con el realismo que confiere el aprendizaje. Ello permitiría redefinir los objetivos y alcance y, sobre todo, variar las estrategias e intervenciones para el fortalecimiento de la autonomía municipal.

En el estudio que se realizó para la Fundación DEMUCA, se parte de que las reformas para fortalecer la autonomía política en Centroamérica y el Caribe han sido impulsada por las élites políticas, siendo modelos de intervención de arriba hacia abajo, con poca participación efectiva de las autoridades locales. Si se quiere revertir dicha situación, es necesario dotar a dichas autoridades y a sus instancias asociativas, las Asociaciones Nacionales de Municipios, de una mayor conocimiento sobre el funcionamiento del sistema político y sus instituciones, con el fin de que puedan asumir una actitud más propositiva en torno a las reformas electorales que podrían ayudar a promover una mayor autonomía municipal.

Hasta el momento, los estudios sobre sistema político se han dirigido predominantemente a grandes grupos (la sociedad nacional). Sin embargo, cuando la evaluación se efectúa en pequeños grupos locales, es factible explorar otras cuestiones de la democracia como la distribución de los recursos de poder y su relación con la desigualdad política.

En esta investigación, busca analizar la autonomía política municipal desde la ingeniería electoral y sus rendimientos, tratando de identificar las asimetrías en la relación del sistema político nacional con el local. Esta visión obliga a visualizar el real comportamiento de los actores participantes en el desempeño de la descentralización.

En particular, se busca identificar si con las actuales reglas del juego electoral se logra una representación de los intereses locales en la agenda nacional. También, interesa conocer si estas reglas motivan a la participación ciudadana en la política local, o por el contrario, se requieren hacer algunas reformas que permiten una mayor identificación ciudadana con dicha política.

En éste sentido, interesa conocer si, por ejemplo, el desarrollo de elecciones municipales separadas de la elección presidencial realmente ayuda a concentrar la atención ciudadana en la política local o tiene poca influencia. También, interesa analizar si las fórmulas de representación utilizadas están ayudando a la representatividad del sistema político local o no. Si la forma de presentación de candidaturas permite que las autoridades locales electas se sientan obligados a rendir cuenta a sus electores. Si las reglas electorales favorecen el mantenimiento de actores políticos nacionales o si facilitan la participación de actores locales.

El estudio ha tenido como norte analizar el diseño y efectos de la ingeniería electoral municipal en Centroamérica y República Dominicana en cuanto a su nivel de autonomía, para ello la investigación es auxiliada por la descripción del diseño electoral que opera a nivel presidencial y legislativo, a efectos de ser comparado con el plano municipal.

La operacionalización de ello conlleva a dos niveles de análisis para integrar las variables institucionales con aquellas otras propias del comportamiento político, a saber: (i) describir el actual diseño de la ingeniería electoral a nivel municipal, y (ii) elaborar un mapeo del comportamiento electoral municipal en cada uno de los países de la región durante al menos los dos últimos procesos electorales, a efectos de comprender los efectos de dicha ingeniería.

En cuanto a los resultados obtenidos, en el siguiente cuadro se muestran los resultados por objetivos específicos.

Cuadro 2.1
Objetivos específicos y resultados

Objetivos específicos	Resultados
A. Describir el actual diseño de la ingeniería electoral a nivel municipal.	A.1 Diagnóstico por país sobre la tendencia situacional de la ingeniería electoral, con especial énfasis en los procesos electorales a nivel municipal. A.2 Análisis comparado regional sobre la situación de la ingeniería electoral, dando énfasis a los retos y desafíos que enfrenta la ingeniería electoral en el nivel municipal.
B. Elaborar un mapeo del comportamiento electoral municipal en cada uno de los países de la región durante los últimos tres procesos electorales ¹² , a efectos de comprender los efectos de la ingeniería electoral.	B.1 Base de datos con la información sobre resultados de los tres últimos procesos electorales a nivel nacional y municipal, y el cálculo de los índices respectivos. B.2 Análisis del comportamiento electoral municipal para cada uno de los países de la región centroamericana ¹³ y República Dominicana, durante los últimos tres procesos electorales. B.3. Elaboración de un documento por país donde se analiza el sistema electoral a nivel nacional y municipal, el sistema de partidos políticos y sus efectos en el comportamiento electoral tanto a nivel nacional como municipal. Se dio especial énfasis a los efectos en el nivel municipal en términos de representatividad y representación de intereses locales en el nivel nacional.

12. Para el caso costarricense se analizarán sólo dos períodos debido a que la implementación de la reforma política a nivel municipal (elección de alcaldes y síndicos) se dio a partir de las elecciones del 2002.

13. Para el caso de Nicaragua, no se pudo obtener la información electoral a pesar de la intervención de DEMUCA ante las autoridades respectivas.

2.1 Metodología aplicada

A continuación se describen las etapas de la investigación, las variables utilizadas para el logro de los objetivos del estudio, y los resultados obtenidos producto del análisis de cada variable.

2.1.1 Diagnóstico de la ingeniería electoral, del diseño del gobierno local y sus relaciones con otras instancias locales como regiones, comisiones locales de desarrollo

Con el fin de alcanzar el objetivo general de la presente investigación, se propuso ampliar el diagnóstico con el fin de relacionar los impactos del diseño electoral nacional con el ejercicio de la autonomía municipal. Por lo tanto, se analizarán dos macrovariables: Diseño del Sistema Electoral y Diseño Institucional de los Gobiernos Locales. A continuación se presentan las sub-variables e indicadores.

Se entenderá la variable sistema electoral en los mismo términos propuestos en los términos de referencia de la consultoría, a saber: “conjunto de elementos normativos y sociopolíticos que configura el proceso de designación de titulares de poder, cuando este proceso se basa en preferencias expresadas por los ciudadanos de una determinada comunidad política” (Vallés y Bosch, 1997:33)¹⁴.

Siguiendo con este autor, entiende los aspectos sociopolíticos como “los elementos que resultan de las experiencias acumuladas por los actores que operan en el escenario electoral: partidos, candidatos, los propios valores.” (Ibid: 34). Este aspecto del sistema electoral se analizará en la segunda etapa de la investigación, en lo correspondiente a comportamiento electoral.

14. Vallés, J y Bosch, A. (1997). Sistemas electorales y gobiernos representativos. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Cuadro 2.2
Operacionalización de variables: diseño del sistema electoral

Objetivo específico: describir el actual diseño de la ingeniería electoral a nivel municipal		
Macro-variable: diseño del sistema electoral		
Sub-Variable	Indicadores	Instrumento de recolección de información
Calendario electoral	Unificado Semi-unificado Separado	Leyes electorales
Representación por elegir	Número de Regidores Número de Síndicos Alcalde y Vice-alcaldes	Códigos Municipales
Distribución y el tamaño de los distritos electorales	Magnitud de los distritos electorales Características de la prorrata electoral	Códigos Municipales y Código Electoral
Formas de candidaturas	Cerradas y bloqueadas Cerradas pero no bloqueadas Abiertas	Código Electoral
Fórmula electoral	Tipo de fórmula: mayoritarias o proporcionales	Código Electoral Código Municipal
Modalidad del Voto	Tipo de modalidad: voto único, combinado, preferencial, exterior.	Código electoral y Código Municipal
Mecanismos para designar candidatos a puestos de elección nacional y municipal	Partidos políticos por medio de elección primaria. Partidos políticos según sus estatutos. No reglamentación al respecto Candidaturas independientes	Código Electoral Sentencias de la Autoridad Electoral Estatutos de partidos políticos
Acciones afirmativas	Cuotas de participación femenina Cuotas de participación de otros grupos No existe acción afirmativa	Código Electoral y leyes asociadas.
Financiamiento político	Estatal Mixto Regulaciones al financiamiento	Código Electoral Ordenanzas de la Autoridad electoral Constitución Política
Barreras Electorales	Barreras para la inscripción de partidos locales Barreras para la cancelación Barreras para entrar al reparto de escaños Impugnaciones electorales a nivel local	Código electoral Ordenanzas de la Autoridad Electoral
Características de la autoridad electoral	Integración Designación Iniciativa de Ley Autonomía presupuestaria	Constitución Política Código Electoral

Macro-variable: diseño del gobierno local		
Objetivo específico: describir el actual diseño de la ingeniería electoral a nivel municipal		
Macro-variable: diseño del sistema electoral		
Sub-Variable	Indicadores	Instrumento de recolección de información
Forma de Gobierno	Unificado Separación de poderes	Código Municipal
Distribución del Poder	Relaciones gobierno local con otras instancias locales: regiones, comités de desarrollo local,	Código Municipal Decretos Ejecutivos y Legislativos
Productos obtenidos: <ul style="list-style-type: none"> a. Diagnóstico por país sobre la tendencia situacional de la ingeniería electoral y diseños institucional de los gobiernos locales, con un análisis especializado para el caso de los procesos electorales a nivel municipal. b. Análisis comparado regional sobre las tendencias situacionales de la ingeniería electoral, con una sección especializada sobre los retos y desafíos de la ingeniería electoral en función del ejercicio de la autonomía municipal y el desempeño de los gobiernos locales. 		

2.2 Mapeo del comportamiento electoral municipal

En esta etapa se profundiza la dimensión sociopolítica a la cual hace referencia Vallés y Bosch (1997) como elemento fundamental del diseño electoral. A continuación se presentan las variables e indicadores del Comportamiento Electoral.

Cuadro 2.3

Operacionalización de variables: comportamiento electoral

Objetivo específico: elaborar un mapeo del comportamiento electoral municipal en cada uno de los países de la región durante los últimos tres procesos electorales, a efecto de comprender los efectos de la ingeniería electoral.		
Variable	Indicador	Fuente recolección información
Caudal Electoral	No. De partidos participantes % de voto obtenido por cada partido % de diferencia entre partido ganador y perdedor en elección de alcalde. Participación efectiva de partidos: Índice Laakso-Taagepera.	Estadísticas de las Autoridades Electorales para cada proceso de elección.
Volatilidad electoral	Cambios en las preferencias partidarias de una elección a otra	Estadísticas electorales
Estructuración/fluidez de la oferta partidaria	Partidos que aparecen y desaparecen de elección a elección municipal	Estadísticas de las Autoridades electorales
Fragmentación del sistema de partidos (a nivel presidencial, legislativo y municipal: alcalde y consejos municipales)	Número de partidos representados en los Consejos Municipales Diferenciación de presencia partidaria a nivel nacional y local.	Estadísticas electorales
Participación electoral	% de participación en procesos electoral(nacional y local) Denuncias sobre irregularidades electorales Participación de grupos vulnerables (mujeres, etnias)	Estadísticas electorales Denuncias admitidas por la Autoridad Electoral Fuentes periódicas
Desproporcionalidad electoral	Índice de Gallagher: mide la desproporcionalidad del sistema de representación en una elección. Ratio de ventaja: Mide que tan significativas resultan las ventajas o desventajas del sistema de representación.	Estadísticas electorales
Nivel de apoyo a los gobiernos locales	Percepción ciudadana sobre desempeño municipal	Latinobarómetro Encuestas de cultura política regional
Productos obtenidos: <ol style="list-style-type: none"> Mapa del comportamiento de electoral municipal para cada uno de los países de la región centroamericana y República Dominicana, durante los últimos tres procesos electorales. Informe que contenga el análisis del comportamiento electoral municipal, identificando efectos positivos y negativos que podrían estar asociados con la ingeniería electoral municipal. 		

2.3 Alcances y limitantes de la investigación

Uno de los alcances logrados por medio de este estudio fue el reunir, sistematizar, y analizar la información sobre las principales características de los sistemas electorales en Centroamérica y República Dominicana, tanto a nivel nacional como municipal.

Un segundo alcance fue analizar la influencia del sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos a nivel nacional y municipal por medio de la aplicación de Índices desarrollados en la Ciencia Política para este tipo de estudio.

Mediante los mismos se buscó medir las siguientes características: a) nivel de institucionalización del sistema de partidos¹⁵, b) grado de fragmentación¹⁶, y c) nivel de proporcionalidad de la representación. A continuación se presentan los Índices utilizados para medir cada una de estas características.

Cuadro 2.4
Operacionalización de las características del sistema de partidos políticos

Características	Índices
Nivel de Institucionalización	Índice de Volatilidad de Pedersen Índice de Fluidez Partidaria (Artiga)
Grado de Fragmentación	Índice de fraccionamiento de Rae Índice de fragmentación de Laakso-Taagepera
Nivel de proporcionalidad	Índice de proporcionalidad de Rose Índice de desproporcionalidad de Gallagher

Adicionalmente, se contrastó el nivel de abstencionismo en los procesos electorales nacionales y municipales, con el fin de determinar si se cumplía la hipótesis de que un calendario electoral separado tiende a aumentar el nivel de abstencionismo en las elecciones municipales.

15. Se refiere a la estabilidad de los esquemas de competencia interpartidista.

16. Hace referencia al número de actores "relevantes" en el sistema, es decir, que tienen posibilidades reales de acceso al poder.

Otro elemento analizado fue el “efecto arrastre” de las elecciones nacionales sobre las municipales bajo calendarios simultáneos y separados. La teoría supone que con calendarios electorales separados, se podría esperar que se disminuya el efecto arrastre en las elecciones municipales. Sin embargo, en el estudio no se logró comprobar dicha hipótesis.

La investigación presenta un examen por país de cada uno de estos temas. De la misma se derivó que la región no muestra un desarrollo político uniforme, a pesar de que las reformas orientadas a promover la descentralización en la región se dieron en un período de tiempo similar, en especial los cambios orientados a promover la elección directa de las autoridades locales. Se observó que los avances en materia electoral se han desarrollado en la medida en que las tradiciones políticas, idiosincrasia y coyunturas políticas de cada país así lo han permitido.

Con el desarrollo de este estudio comparado, se espera que los actores políticos en el nivel nacional y local cuenten con una información valiosa que les oriente sobre las regulaciones de temas pendientes en materia electoral a nivel local, y que utilicen la experiencia de los otros países para medir los posibles impactos que dichas reformas podrían tener en sus propias realidades. Es importante resaltar que, cuando se estudian temas relacionados con el sistema electoral y el sistema de partidos políticos, siempre surgen nuevos procesos que es necesario documentar, pues los actores políticos están constantemente evaluando las reglas del juego con el fin de incrementar sus rendimientos electorales. Por ejemplo, durante el 2009 y 2010, en República Dominicana se estará llevando un proceso de modernización de partidos políticos con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID). Como parte de este proceso, se implementará en el municipio El Cercado, en la Provincia de San Juan de la Maguana, el proyecto piloto “Municipio Democrático”, el cual tiene como objetivo desarrollar un proceso pre-electoral y electoral ejemplar, con el fin de elevar los niveles de confianza de la ciudadanía en el sistema de partidos políticos. Esto a raíz de la poca confianza de los dominicanos en los procesos electorales por las constantes denuncias de fraude en los mismos.

En Costa Rica, luego de que en las dos únicas elecciones municipales realizadas a la fecha el nivel de abstencionismo rondara el 76.7%, se modificó el calendario electoral que en la actualidad es semi-uniforme¹⁷, a un calendario separado de medio período, esperando con esto elevar el nivel de participación en este proceso electoral.

17. Lo anterior porque hasta las elecciones del 2002, la elección de alcaldes, síndicos, intendentes y concejales de distrito se realizaba en diciembre del mismo año en que se realizaban las elecciones presidenciales.

Con esto, queda claro que con este estudio no pretendemos agotar el tema, sino contribuir al debate y la reflexión de las Asociaciones Nacionales de Municipios, legisladores, y todas las personas interesadas en esta temática, sobre las características de la ingeniería y el comportamiento electoral en el nivel municipal en la región centroamericana y República Dominicana.

En cuanto a las limitaciones enfrentadas para el desarrollo de la investigación, es necesario reconocer que son varias si se toma en consideración que en la región los sistemas electorales, los partidos políticos y las condiciones políticas están en constante transformación.

Una de las principales limitaciones fue el acceso a los datos de los resultados de los procesos electorales, los cuales en la mayoría de los casos se presentaban con formatos diferentes para cada proceso electoral, lo cual obligó a consumir más tiempo del previsto en la depuración de los mismos, para su posterior digitalización y análisis.

Para el caso de Nicaragua, fue imposible tener acceso a los resultados de los últimos procesos electorales, debido a que dicho país estaba en el proceso de elecciones municipales durante el período de tiempo en que se desarrolló la investigación. Por tal razón, se nos indicó por parte de las autoridades del Concejo Electoral, que toda la información electoral era confidencial. Es importante destacar, que la consultora solicitó la intervención de la Fundación DEMUCA para tratar de resolver este asunto, pero aún a sus representantes les fue negado el acceso a la información. Por tal razón, no se incluyó en la investigación el caso de Nicaragua.

Otra limitación fue la dificultad de documentar algunos procesos de reformas de los países, debido a la especificidad de los contenidos y sus constantes modificaciones por medio de diversos instrumentos legales. En este sentido, se debió recurrir a consultas con diversos especialistas y al uso de triangulación de las fuentes de información, con el fin de ofrecer a los lectores una mejor comprensión del proceso.

A pesar de las limitaciones, el estudio es producto de un esfuerzo riguroso de análisis de la situación de la región en materia de ingeniería y comportamiento electoral, a nivel nacional y municipal, con una perspectiva comparada. Debido a que este es el primer esfuerzo que se realiza desde la Fundación DEMUCA, se sugiere la constante actualización de los datos, en la medida en que se vayan sucediendo los procesos electorales, con el fin de poder tener mayor información sobre las posibles tendencias que se podrían estar generando en la región. Lo anterior debido a que en el estudio sólo se incluyó el análisis de los tres últimos procesos electorales a nivel nacional y municipal, y en el caso de Costa Rica, las dos únicas elecciones municipales.

2.4 Evaluación del trabajo realizado

La investigación se concentra en el análisis de dos grandes áreas: características del sistema electoral y sus efectos sobre el sistema de partidos políticos, con el fin de determinar hasta qué punto, esta relación podría estar afectando la autonomía política municipal.

Para su desarrollo, se llevaron a cabo seis estudios nacionales en los cuales en primer lugar se analizó muy brevemente el proceso de descentralización llevado a cabo en cada país. En segundo lugar, se examinó las características de sus sistemas electorales en sus diversos niveles, elección presidencial, legislativa y municipal. También se evaluó las características de la autoridad electoral y su valor estratégico; así como la situación del financiamiento electoral. Con esto, se pudo obtener un panorama más claro sobre los niveles de representación y su efecto en la gobernabilidad de cada país.

En tercer lugar, se examinó la situación del sistema de partidos políticos como variable dependiente, afectada por el sistema electoral. Con esto se pretendía obtener conclusiones sobre el efecto de las reglas electorales en aspectos como representación, comportamiento de los partidos en el ejercicio de sus actividades políticas y las interacciones entre el nivel nacional y local.

Producto de este trabajo riguroso de recolección, sistematización, análisis y redacción de las principales características del sistema electoral y sus impactos en el sistema político, se logró articular para la Fundación DEMUCA, una obra de gran valía para orientar tanto sus procesos de formación y capacitación de autoridades locales actuales y futuras; así como su posible incidencia en agendas de reforma electoral orientadas a fomentar un mayor desarrollo de la política local.

Si bien en algunos países de la región se habían desarrollados algunos estudios nacionales sobre la temática, no existía un estudio comparado donde se reuniera el análisis de los sistemas electorales y sus impactos en el sistema político a nivel nacional y local. En este sentido, este primer esfuerzo constituye un avance en el estudio sobre el impacto que puede tener la ingeniería y comportamientos electorales a nivel municipal, sobre la gobernabilidad local, la representatividad del sistema, la promoción de la rendición de cuentas (accountability) de los actores políticos locales, y el fortalecimiento de la autonomía política municipal, más allá de la elección directa de las autoridades locales.

2.5 Conclusiones regionales

A continuación se presentan los principales hallazgos encontrados para cada una de los temas que orientaron la investigación, dando especial énfasis a lo local.

2.5.1 Diseño de la ingeniería electoral

Un elemento importante del diseño electoral es la definición del calendario electoral. En esto, a nivel teórico se presentan dos modelos, el de elecciones unificadas y el de elecciones separadas. Con respecto al primero, un argumento a favor es la promoción de la participación y el argumento en contra es que podría ocasionar un “efecto arrastre”, indicando que una mayoría presidencial puede “jalar” una mayoría legislativa o municipal.

En relación con las elecciones separadas, la teoría indica que pueden disminuir el efecto arrastre dependiendo de la separación en el tiempo entre las dos elecciones. Si las elecciones se organizan en un período inferior a un año entre las elecciones nacionales y las municipales, el efecto arrastre será más fuerte que si hay más de un año de diferencias entre ambas elecciones. Una preocupación, es que en con este sistema se puede aumentar el abstencionismo.

Los datos de la región muestran que Guatemala, Honduras y Panamá tienen el sistema de elecciones unificadas, El Salvador y República Dominicana elecciones separadas, y Costa Rica lo que se podría considerar como cuasi-simultáneas, ya que el período de separación es de tan sólo nueve meses con respecto a las presidenciales. Como se puede observar en el cuadro a continuación, el comportamiento regional no nos muestra datos conclusivos sobre la relación entre calendario electoral y niveles de abstención en las elecciones municipales, ya que los mismos son altos en países con elección unificada como Guatemala, semi-unificada que es el caso de Costa Rica y separada como en El Salvador y República Dominicana.

Cuadro 2.5
Calendario Electoral y Nivel de Abstencionismo Promedio (porcentajes)

País	Calendario Electoral	Municipal	Presidencial	Legislativo
Guatemala	Unificada	67.4	40.0	44.8
Honduras	Unificada	32.0	34.6	31.3
El Salvador	Separada	56.4	37.1	51.1
Costa Rica	Semi-unificada	75.0	33.0	34.1 ¹⁸
Panamá	Unificada	28.8	22.8	25.2
República Dominicana	Separada	44.3	25.3	41.4
Promedio		50.7	32.1	38.0

La información del cuadro anterior evidencia que los ciudadanos de la región le dan más importancia a la política nacional que a la local. Esto permite comprender el “efecto arrastre” observado en los resultados de las elecciones municipales de la región, donde la lógica de la elección nacional es la que orienta las elecciones locales. Además, esta lógica es reforzada por las reglas electorales, ya que con la excepción de Costa Rica, la legislación electoral de la región no contempla la organización de partidos locales, aunque en algunos países se permite la presentación de candidaturas independientes como en República Dominicana, Panamá, Honduras y Guatemala la presentación de candidatos por medio de los Comités Cívicos Electorales. Sin embargo, son los partidos políticos los principales protagonistas en todos los niveles de elección, a los cuales se les pide tener como parte de sus estructuras una representación local, pero en la práctica las decisiones sobre candidaturas en todos los niveles de elección son controladas por las cúpulas nacionales del partido.

De lo anterior, surge un primer punto de reflexión, el cual está relacionado con el hecho de que no se puede dar por sentada la participación ciudadana sólo porque se reformó la manera en que se elegirán las autoridades locales. Es necesario crear mecanismos para promover la participación, entre los cuales se podría incluir la modificación de los distritos electorales para la elección de miembros del Concejo Municipal, para que éstos se sientan con mayor obligación de responder a los ciudadanos por sus actuaciones.

18. Dado que en Costa Rica sólo se han realizado dos elecciones municipales, en este caso para los promedios de abstencionismo se utilizaron sólo las dos últimas elecciones, 2002-2006. En el resto de países se incluyeron las tres últimas elecciones.

Otro elemento que afecta a las elecciones municipales, aunque estas se desarrollen a medio período, es que este proceso es siempre acompañado por otro proceso electoral nacional, como son las elecciones legislativas (El Salvador y República Dominicana). Por lo tanto, los partidos políticos toman esta situación como una prueba de fuerza para las próximas elecciones presidenciales.

Ahora bien, la teoría indica que la intensidad del efecto arrastre dependerá de la fórmula electoral empleada. En los sistemas mayoritarios, el efecto arrastre tiende a ser más marcado que en los sistemas de representación proporcional con circunscripciones grandes o una única circunscripción nacional. En los sistemas de representación proporcional con circunscripciones medianas o pequeñas, el efecto arrastre también tiende a ser relativamente fuerte.

Los datos obtenidos en la región no muestran diferencias en función de la fórmula electoral empleada en las elecciones municipales. En el caso de El Salvador, se tienen elecciones municipales separadas pero con una fórmula electoral de mayoría simple para la escogencia de las autoridades municipales. Por el contrario, República Dominicana tiene el sistema de elección separada pero con el sistema de representación proporcional para la elección de miembros del concejo municipal y mayoría absoluta para la elección del Síndico.

A pesar de esta diferencia en las fórmulas electorales, en ambos países las elecciones municipales están dominadas por los dos partidos políticos mayoritarios a nivel nacional, lo cual parece estar explicado tanto por la combinación de elecciones municipales y legislativas, como por el diseño del sistema de partidos políticos. En el caso de El Salvador, no existen partidos locales, por lo tanto son los mismos partidos nacionales los que compiten a nivel municipal, quedando así nacionalizada la elección de los concejos municipales. En el caso de República Dominicana, si bien se permite la participación de grupos políticos locales en las elecciones municipales, son los partidos nacionales los que siguen siendo los actores más importantes en la competencia política local.

Para el caso de los países con elecciones simultáneas o casi-simultáneas, utilizan el método de representación proporcional con lista cerrada. En este caso, el principal efecto de la fórmula es sobre la gobernabilidad a nivel local en la medida en que se puedan configurar esquemas de gobiernos divididos, es decir, que el alcalde pertenezca a un partido y no posea mayoría en el Concejo Municipal.

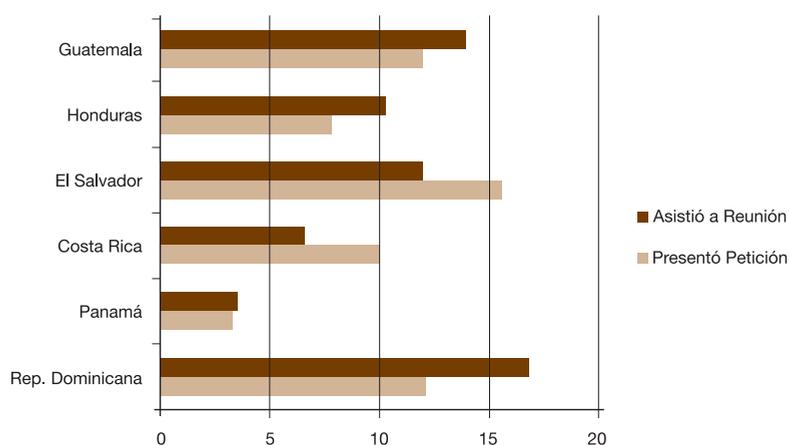
En el caso de Costa Rica, la situación de gobierno dividido ha estado presen-

te en las dos únicas elecciones municipales realizadas. Esta situación se refuerza no sólo por la lógica del funcionamiento del método de representación proporcional, sino también por el hecho de que la elección de los alcaldes se realiza conjuntamente con la elección presidencial y legislativa, mientras que la de los regidores se realiza posteriormente. Un elemento común en los países con elecciones simultáneas y de representación proporcional, es que presentan una situación de multipartidismo moderado en el nivel local.

En cuanto a las candidaturas para las elecciones municipales, en la región han predominado las listas cerradas y bloqueadas lo cual otorga mayor control a los partidos políticos y disminuye el vínculo con el elector. Lo anterior limita las posibilidades de que se desarrolle una mayor discusión de los temas de agenda municipal y no ayuda a la promoción de la rendición de cuenta de las autoridades locales hacia los ciudadanos, ya que sus compromisos son hacia el partido que los designó y la fuerza que éste desarrolla para lograr éxitos electorales.

Por lo anterior, no es de extrañar que en la encuesta hecha por el Barómetro de las Américas de LAPOP para el 2008, se evidenciara la poca participación de los ciudadanos en los asuntos municipales. Ante la pregunta de si habían asistido a reuniones convocadas por la municipalidad, en promedio el 10.53% de los entrevistados dijo que sí y sólo el 10.13% manifestó haber presentado alguna petición a la municipalidad.

Gráfico 2.1
Nivel de participación y presentación de solicitudes
a las municipalidades



Fuente: Con base en datos de Barómetro de las Américas, LAPOP.

En término de financiamiento político para las elecciones municipales, con excepción de Costa Rica, todos los países de la región brindan financiamiento estatal a los partidos políticos que participan en la elección municipal, siempre y cuando logren un mínimo de votos que va entre el 2% y el 5%. En cuanto a las normas que regulan el mismo, sobresale el financiamiento post-electoral a los partidos políticos que otorgan Panamá y República Dominicana.

Cuadro 2.6
Financiamiento de Procesos Electorales

País	Financiamiento Público		Financiamiento privado	Control Fin. Privado	Órgano de Control
	Electoral	Post-electoral			
Guatemala	Si	No	Si	NO	
Honduras	Si	No	Si	No aporte de funcionarios públicos. Contribución Anónima Aportes extranjeros	Órgano Electoral
El Salvador	Si	No	Si	NO	
Costa Rica	Si	No	Si	Reporte de contribuciones No aportes extranjeros Límite al monto de aportes	Órgano Electoral
Panamá	Si	Si	Si	No	
República Dominicana	Si	Si	Si	Personas vinculadas a actos ilícitos Aportes extranjeros	Órgano electoral

Fuente: Elaboración propia

En cuanto a las características de la autoridad electoral, en todos los países los órganos electorales tienen competencias administrativas, registrales, jurisdiccionales y normativas. En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las principales características de la designación de los miembros del órgano electoral.

Cuadro 2.8
Composición y Designación de Órganos Electorales

País	No. Miembros	Postulación	Elección	Votos	Período
Guatemala	5 Magistrados	Comisión de Postulación	Congreso Nacional	2/3 parte de los diputados	6 años
Honduras	3 Magistrados	Presidente	Congreso Nacional	2/3 parte de los diputados	5 años
El Salvador	5 Magistrados	Partidos Políticos (3) Corte Suprema de Justicia (2)	Asamblea Legislativa	Mayoría calificada	5 años
Costa Rica	3 Magistrados propietarios y seis suplentes	Independiente	Corte Suprema de Justicia	2/3 parte de sus miembros	6 años
Panamá	3 Magistrados	Congreso, Poder Ejecutivo, Corte Suprema	Congreso, Poder Ejecutivo, Corte Suprema		
República Dominicana	9 miembros	Senado de la República	Senado de la República	Mayoría simple	

Fuente: Elaboración propia

2.5.2 Sistema de partidos políticos

En este tema se dio énfasis a tres características del Sistema de Partidos Políticos: a) nivel de institucionalización, b) grado de fragmentación y c) representatividad.

2.5.2.1 Nivel de Institucionalización

Para medir la institucionalización del sistema de partidos políticos, se utilizó el Índice de Volatilidad de Pedersen, el cual registra el cambio neto de participación en los votos de los partidos de una elección a otra. El valor del índice oscila entre 0 y 100, siendo "0" el máximo grado de estabilidad (no existe ningún partido nuevo) en el proceso electoral) y 100 el máximo de inestabilidad (todos los partidos que participan del proceso electoral son nuevos). Como se puede apreciar en el cuadro que se muestra a continuación, la región muestra un sistema con alta volatilidad. Los sistemas con mayor inestabilidad en las elecciones municipales son Guatemala y Panamá. El más estable es Honduras, seguido de El Salvador y en un distante tercer lugar Costa Rica. En este último caso, hay que tomar en cuenta que sólo se han desarrollado dos elecciones municipales.

En República Dominicana, no se pudo calcular el Índice debido a que los partidos han conformado alianzas coyunturales, las cuales varían de elección a elección. Dichas alianzas también se realizan a nivel municipal, aunque en este nivel, dependiendo del municipio, los partidos pueden presentarse en alianza o solos.

Cuadro 2.9
Volatilidad de los sistemas políticos

País	Período	No. elecciones	Alcaldes	Diputados	Presidencial
Guatemala	2003-2007	2	52.98%	63.12%	59.09%
El Salvador	2000-2009	3	4.55%	24.5%	5.3% ¹⁹
Honduras	1997-2005	2	4.20%	n.d	n.d
Costa Rica	2002-2006	2	28.87%	27.58%	36.0%
Panamá	1999-2009	3	40.40%	41.22%	43.11%

Fuente: Elaboración propia

En El Salvador la estabilidad podría ser atribuida a la fórmula electoral utilizada para la elección de autoridades locales que es mayoría simple, por lo que el partido que obtiene la mayoría de votos gana todos los puestos municipales. Esto favorece la estabilidad del sistema de partidos, pero genera un efecto perverso que es el desarrollo de gobiernos minoritarios en términos de Artiga (2003)²⁰, entendiéndose por estos aquellos en que el porcentaje de votos obtenidos por todos los partidos perdedores, suman más de la mitad de los votos válidos emitidos. Tal situación afecta el nivel de representatividad del sistema porque no da cabida a que las fuerzas de oposición se puedan expresar e incidir en la formulación de políticas locales.

Es importante destacar que el nivel de volatilidad es mayor en el nivel presidencial para Guatemala, Costa Rica y Panamá. En el caso de El Salvador, la estabilidad puede ser atribuida al predominio de las dos fuerzas que se consolidaron posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) quien dominó la presidencia desde 1994 hasta el 2004.

19. Corresponde a las elecciones presidenciales del 2000 y 2003.

20. Artiga-González, Álvaro (2003). El sistema de partidos políticos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en El Salvador, 1982-1993. Ponencia para la mesa sobre "Partidos Políticos" del I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica.

En el caso de Costa Rica, la volatilidad se puede explicar por el proceso de transición política que viene experimentando el país desde 1998, que permite el surgimiento de una tercera fuerza política a partir de las elecciones del 2002.

En Guatemala, desde la transición democrática, la característica ha sido que presenten muchos partidos políticos (en promedio 11 partidos) pero que luego desaparezcan en las próximas elecciones por no alcanzar el umbral del 5% de votos válidos emitidos. También, la legislación permite a los partidos no presentar candidaturas para una elección y esto no ocasiona su extinción. Por lo tanto, algunos partidos optan por esta alternativa para no correr el riesgo de desaparecer del escenario político.

2.5.2.2 Grado de fragmentación

Para medir el grado de fragmentación se utilizó el Índice Laakso-Taagepera para determinar el número efectivo de partidos políticos. Mediante este índice se puede determinar cuántos partidos políticos tienen relevancia sistemática.

Cuadro 2.10
Índice Laakso-Taagepera para elecciones presidenciales,
legislativas y municipales

País	Municipales	Legislativas	Presidenciales
Guatemala ²¹	4.1	6.9	4.2
El Salvador ²²	3.5	3.4	2.3
Honduras ²³	2.4	2.6	2.2
Costa Rica ²⁴	4.5	4.4	3.1
Panamá ²⁵	4.9	4.8	3.5
República Dominicana ²⁶	4.2	2.5	2.8

Fuente: *Elaboración propia*

21. Período 1999-2007

22. Período 2003-2009 para elecciones municipales y legislativas y 1994-2009 para elecciones presidenciales.

23. Período 1997-2005

24. Período 2002-2006

25. Período 1999-2009

26. Período 1998-2006 para elecciones municipales y legislativas, y 1994-2009 para elecciones presidenciales.

De la información del cuadro anterior se puede concluir que los sistemas políticos de la región centroamericana y República Dominicana son altamente fragmentados, con excepción de Honduras. En el nivel municipal, todos los países, con la excepción de Honduras, califican como multipartidismo fragmentado. Esto se puede explicar en parte por la aplicación del sistema de representación proporcional para la elección de regidores o miembros del Concejo Municipal, con la excepción de El Salvador que utiliza el sistema de mayoría.

Este comportamiento es similar para el nivel legislativo, con excepción de Honduras y República Dominicana, donde estos países presentan características de un multipartidismo bipolar. En el caso de República Dominicana, el multipartidismo responde más a la fuerza del sistema de partidos desarrollada por el carisma de los líderes fundadores de los tres principales partidos políticos: Joaquín Balaguer (Partido Reformista Social Cristiano), Juan Bosch (Partido de la Liberación Dominicana), y José Francisco Peña Gómez (Partido Revolucionario Dominicano), los cuales desde 1986 hasta 1994 dominaron la escena política, siendo candidatos por sus respectivos partidos para ocupar la presidencia. A partir de la década de los noventa, luego de la crisis de sucesión enfrentada por dichos partidos, el sistema ha tendido a la bipolaridad en el nivel presidencial, debido a que el PRSC se ha debilitado.

En el caso de Honduras, el escenario político ha estado dominado por dos grandes fuerzas políticas, el Partido Nacional y el Partido Liberal, aunque en las elecciones de 1985 a 1993 han participado de manera sostenida cuatro partidos políticos en las elecciones presidenciales. A partir de las elecciones de 1997 han participado cinco partidos políticos de manera constante. En el nivel legislativo, la participación entre 1985 y 2005 ha sido de cinco partidos políticos.

En el nivel presidencial, destaca el caso de Guatemala que desde las elecciones de 1999 ha tenido que recurrir al mecanismo de la segunda vuelta para poder decidir el resultado electoral. En este país, parece que el umbral de mayoría absoluta con posibilidad de segunda vuelta no motiva a los partidos políticos a realizar alianzas. Caso contrario es El Salvador, en donde se aplican los mismos umbrales pero, en este caso, el umbral sí ha servido como incentivo para que los partidos políticos se esfuercen en ganar las elecciones en la primera vuelta. En este país se observa cómo se ha venido reduciendo la oferta partidaria de 3 en 1994 a 2 en las elecciones del 2009.

En el caso de Honduras, la preeminencia de dos fuerzas políticas sobre los otros partidos políticos parece responder al efecto de la fórmula electoral utilizada de mayoría simple.

2.5.2.3 Representatividad

Cuando se inicia en América Latina el proceso de fortalecimiento de los gobiernos locales, se indicó que se pretendía una promoción de la democracia desde lo local. De acuerdo con la teoría, un elemento fundamental dentro de la democracia representativa es el nivel de representatividad de una institución fundamental para la democracia como lo es el poder legislativo. Este poder, en el nivel local, está representado por el Concejo Municipal.

Un elemento que afecta la representatividad es la fórmula electoral utilizada para convertir votos en escaños legislativos y municipales. Para medir el nivel de representatividad, se utilizó en primer lugar el Índice de Rose, el cual mide la desproporcionalidad producida en el reparto de los escaños entre los partidos políticos contendientes. El máximo valor de este Índice es 100, el cual expresaría una proporcionalidad perfecta donde no existirían diferencias entre el porcentaje de votos y escaños que los partidos obtienen. El mínimo valor es cero.

En el cuadro que se presenta a continuación se resumen los índices para cada país. Se observa que existe una proporcionalidad media, lo que indica que hay que mejorar el sistema electoral para favorecer la representatividad de los concejos municipales. El país que muestra un nivel de representatividad más bajo es Panamá, seguido por El Salvador. Por su parte, República Dominicana muestra el nivel de proporcionalidad más alto.

Cuadro 2.11
Evolución de la proporcionalidad en las elecciones de regidores,
Índice de Rose

País	2002-2007	2000-2006	1997-2005	2002-2006	2004	2006
Guatemala	80.11					
El Salvador		60.97				
Honduras			94.77			
Costa Rica				80		
Panamá					55.94	
Dominicana						96.52

Fuente: *Elaboración propia*

Estos resultados se pueden explicar por la combinación de la fórmula electoral utilizada en cada país y el tamaño de las circunscripciones, las cuales son en su mayoría pequeñas. En el caso de El Salvador, la fórmula electoral de mayoría simple hacen que los concejos municipales sean de un mismo partido sin importar los votos obtenidos por los otros partidos contendores,

por lo que pueden no representar a la mayoría de los electores del municipio, ya que la suma de los votos de todos los partidos perdedores pueden llegar a sumar más de la mitad de los votos válidos.

Tal situación, afecta la gobernabilidad democrática ya que la agenda del concejo municipal puede no ser representativa de la agenda de la comunidad local. Otro elemento del sistema que afecta la democracia local es que no hay posibilidad de ejercer oposición dentro de la institucionalidad del gobierno local.

El problema de gobernabilidad tampoco se garantiza con la aplicación del sistema de representación proporcional, como en el caso de Costa Rica, que si bien su nivel de proporcional es mayor que en El Salvador, está lejos de una buena proporcionalidad producto de la actuación del sistema de cociente y sub-cociente aunado a la existencia de circunscripciones plurinominales, y elecciones separadas de alcalde y regidores.

2.6 Consideraciones finales

Las conclusiones de la investigación nos han permitido determinar que el sistema electoral tiene efectos claramente identificables en la configuración de los sistemas de partidos de la región centroamericana y República Dominicana, y por ende en la política local.

En el estudio se ha partido de un enfoque neo-institucional, en donde se acepta que tanto los actores como las reglas y procedimientos formales se influyen mutuamente para dar forma al sistema de partidos políticos. Tal situación permitió comprender porque, en países diferentes que aplican las mismas reglas electorales en un determinado nivel de elección, no se obtienen resultados similares. Por ejemplo, el caso de Guatemala y El Salvador que utilizan la fórmula de mayoría absoluta con posibilidad de segunda vuelta para las elecciones presidenciales, pero que obtienen efectos diferentes. En el primero, se desarrolla un sistema multipartidista fragmentado y en El Salvador un multipartidismo bipolar.

Un elemento constante en todos los países, a pesar de las diferencias en sus reglas electorales, es el predominio de los partidos políticos nacionales en la política local. Esto a pesar de que la legislación electoral permita la creación de partidos cantonales, como en el caso de Costa Rica, u otras formas de participación política en el nivel municipal, más allá de los partidos políticos, como los comités cívicos electorales en Guatemala, y las candidaturas independientes en República Dominicana.

Tal situación debe llamar a la reflexión sobre cómo motivar la participación política de los ciudadanos en la política local, en especial, cómo motivar su organización política para poder promover una agenda municipal dentro del escenario político.

En términos de reformas electorales que ayuden a promover la política local, no se identificó ninguna reforma importante, con excepción de cambios en calendarios electorales, como en el caso de Costa Rica. Tal situación puede ser explicada por la poca visibilidad que tiene la política local dentro de la agenda política nacional.

Capítulo III

Análisis de caso

Guatemala

Introducción

En 1954, con el derrocamiento del Presidente Jacobo Arbez Guzmán, se inicia en Guatemala una era de conflictos internos y ausencia de democracia, que culmina treinta años después cuando, producto de la crisis del poder autoritario que había imperado en el país, se abren las posibilidades hacia una transición democrática.

En la década de los ochenta, luego de dos golpes de estado sucesivos, “uno contra el general Lucas García (marzo, 1982) y luego otro, contra su sucesor, el general Ríos Montt (agosto, 1983). El nuevo golpista, general Mejía Víctores en esta situación de ilegitimidad, represión y crisis, convocó a elecciones para Asamblea Constituyente (1984) y presidenciales (1985)” (Achard y González, 2004:160).

Como parte de la transición democrática, se crean dos instituciones fundamentales: El Tribunal Supremo Electoral y la Corte de Constitucionalidad. También, en diciembre de 1996 se firman los Acuerdos de Paz entre el gobierno de la República, presidido por Vinicio Cerezo y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Estos Acuerdos incluían 425 compromisos y sientan las bases para el nuevo proyecto de nación (Rosental, 1998).

Como parte de estos compromisos, se estableció la modernización y descentralización del Estado mediante la transferencia de nuevas competencias hacia los gobiernos locales. El artículo 224 de la Constitución Política (CP), establece que para su administración el país se divide en departamentos (22), y éstos en municipios (331). También prevé la creación de regiones de desarrollo para dar impulso al desarrollo integral del país (8).

El gobierno de los departamentos es responsabilidad de los gobernadores, los cuales son designados por el Presidente de la República (artículo 227 CP). El gobernador cuenta con un Concejo Departamental, integrado por los alcaldes de los municipios que conforman el departamento y representantes de entidades públicas y privadas (art. 228).

Las municipalidades tienen su propio gobierno conformado por el Concejo Municipal y el Alcalde. Las regiones cuentan con un Concejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República, e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman parte de la región, representantes de las corporaciones municipales que forman parte de la misma, y representantes de entidades públicas y privadas que defina la ley (artículo 226 CP).

El artículo 253 de la Constitución Política define a las municipalidades como

instituciones autónomas, en términos de:

- a. Elegir a sus propias autoridades;
- b. Obtener y disponer de sus recursos; y
- c. Atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción y el cumplimiento de sus fines propios.

De lo descrito hasta el momento se puede observar que en Guatemala, al igual que en el resto de países de Centroamérica y República Dominicana, presentan una tradición centralista, donde el ejercicio de la función municipal pasa por múltiples interrelaciones con el gobierno central.

En este contexto, el documento que se presenta a continuación tiene por objetivo analizar el actual diseño de la ingeniería electoral guatemalteca en general, y las implicaciones que tiene en cuanto a la autonomía política municipal. Para esto, el documento se ha organizado en tres secciones. En la primera sección se analiza el diseño electoral guatemalteco dentro del cual los actores políticos toman sus decisiones. Posteriormente, se analizan las implicaciones de dicho diseño en el sistema político guatemalteco en general y en la política local en particular. Finalmente, se estudia el comportamiento de los actores en torno a la elección de las principales autoridades del gobierno local.

3.1 Diseño electoral

En esta sección se analizan el conjunto de reglas y principios electorales, por medio de los cuales se determinan el cómo y el quien participa en la adopción de las decisiones y el cómo los rendimientos de este marco institucional influyen en las interacciones entre los actores.

Para una mejor comprensión del tema, la sección se ha subdividido en tres partes. En la primera, se examinan las reglas del juego electoral guatemalteco tanto a nivel nacional como a nivel local. Posteriormente, se analiza el sistema de representación vigente que permite la conversión de votos. Finalmente, se estudian las características que presenta el diseño del árbitro electoral.

3.1.1 Reglas del juego electoral

El marco legal del sistema electoral de Guatemala está dado por la Constitución Política decretada por la Asamblea Constituyente del 31 de Mayo de 1985 y la Ley Electoral y de Partidos Políticos, decreto No.1-85 de la

Asamblea Constituyente, del 3 de diciembre de 1985, y que en adelante identificaremos como LEPP.

El país cuenta con un calendario electoral uniforme, ya que se convoca a una elección general de todos los puestos de elección popular, la cual se efectúa el primer o segundo domingo de setiembre (Art. 196 LEPP). Los puestos de elección son:

- a. Presidente y un vicepresidente
- b. Diputados
- c. Diputados al Parlamento Centroamericano
- d. Alcaldes
- e. Síndicos y concejales

De acuerdo con la teoría, el sistema de votación simultánea tiende a favorecer el efecto “arrastre” y el predominio de la lógica nacional, ya que las preferencias de voto en un nivel (por ejemplo presidencial) arrastra el voto hacia los otros niveles (por ejemplo alcaldes). Esto es más acentuado cuando los contendientes electorales son similares en los tres niveles electorales (presidencial, legislativo y local). Tal efecto, podría verse mermado por las diferencias en las fórmulas de elección utilizadas para los distintos cargos. Estos efectos serán analizados en la tercera parte del documento.

En Guatemala no existe un sistema de cuotas de representación para ciertos grupos como minorías étnicas. Sin embargo, el Código Municipal en su artículo 65 señala que cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los intereses y derechos de las comunidades indígenas de un municipio o de sus autoridades, el Concejo Municipal debe realizar consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, incluso deben consultar si se deben aplicar criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas (Fuentes, 2008: 619).

Los pueblos indígenas han logrado colocar en la mesa de discusión sus reclamos de reconocimiento y han exigido nuevos estatutos que garanticen su existencia y sus derechos, por lo que han logrado sintetizar estas demandas en un convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo, el acuerdo fue ratificado en Guatemala (Conde, 2007: 67).

El Centro Estratégico de Recursos Políticos de la Organización de Estados Americanos, realizó un estudio sobre acciones afirmativas en elecciones primarias, en el que apunta que en Guatemala, únicamente los partidos Unidad Nacional de Esperanza y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, aplican acciones afirmativas a favor de las mujeres para la selección de

candidaturas en el ámbito legislativo. El mismo estudio señala que solamente el partido Unidad Nacional de la Esperanza establece algún tipo de acción afirmativa para la elección de candidatos de grupos étnicos y para la incorporación de jóvenes.

Por lo tanto, no es de extrañar que en las últimas elecciones realizadas en Guatemala dieron como resultado una composición del Congreso poco equitativa, ya que de un total de 158 diputados electos, solamente 19 son mujeres, lo que representa únicamente un 12% del total de sus miembros (Tapia, 2008: 12).

Si bien sólo los partidos políticos pueden postular candidatos a los puestos de elección popular, el artículo 212 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que los comités cívicos electorales pueden presentar candidatos para los puestos de Alcalde y Corporaciones Municipales.

La existencia de los comités cívicos electorales data desde antes de la apertura democrática en Guatemala y han constituido una vía importante de participación política en el país, ya que en antes de la década de los ochenta, la represión y la exclusión llevó a limitar el funcionamiento de los partidos políticos existentes y cerrar las posibilidades de expresión de otras corrientes, situación que permitió el desarrollo de los comités. Sin embargo, estaban limitados a presentar candidaturas a nivel municipal, y la decisión sobre quienes ocuparían los puestos del gobierno municipal se encontraba atada por las decisiones del ejecutivo (Medrano y Conde, 2008: 507).

Los comités cívicos electorales constituyen un importante recurso de participación en el nivel local, tienen la oportunidad de representar de una mejor manera los intereses de las comunidades y acercar más a sus pobladores a los procesos de toma de decisiones y participación política. Sin embargo, el hecho de que estos deban disolverse posterior a las elecciones, perjudica las posibilidades de consolidación de esta plataforma de participación, a pesar de que muchas estructuras conservan las bases para una próxima elección. En ésta línea sería importante que se promueva a los comités cívicos electorales como organizaciones políticas permanentes, que tengan la capacidad de competir con los partidos tradicionales en el ámbito municipal.

Otro elemento importante de las reglas electorales es que se reconoce el derecho de los partidos políticos y comités cívicos electorales de coaligarse, aunque no se pueden hacer coaliciones de un partido político y un comité cívico electoral (art. 82, LEPP). Las coaliciones se podrán hacer tanto a nivel nacional, departamental o municipal. En el caso de los comités cívicos electorales, sólo podrán realizar coaliciones a nivel municipal.

La coalición debe formalizarse mediante un convenio el cual debe presentar-

se ante el Registro de Ciudadanos del Tribunal Supremo Electoral, dentro de los quince días posteriores a su suscripción. Como resultado de la misma, los partidos que integran la coalición se presentan en un mismo cuadro de la papeleta de votación, aunque para la elección presidencial, el total de votos obtenidos por la coalición se divide entre el número de partidos que la conforman para determinar si cada uno de ellos alcanzan el umbral del 5% para seguir existiendo como partido.

Tomando en consideración que las elecciones de las distintas autoridades presentan algunas particularidades, a continuación se describen las principales reglas del juego para cada tipo de elección.

3.1.2 Elecciones presidenciales

En el cuadro No. 1 se resumen las principales reglas electorales en el nivel presidencial. De dichas reglas es importante resaltar algunas barreras electorales:

- a. Umbral de inscripción: En ese tipo de elección sólo pueden postular candidatos los partidos políticos.
- b. Umbral de cancelación: Se cancelan los partidos que no obtienen al menos un 5% de los votos válidos emitidos, a excepción de haber alcanzado representación en el Congreso de la República (art. 93, inciso b, LEPP). En este punto es importante destacar que la no presentación de candidaturas para una elección no constituye un elemento de cancelación, por lo que “los partidos optan por la no participación, lo que les permite no correr el riesgo de desaparecer del escenario político (Medrano y Conde, 2008:497).

Cuadro 3.1
Reglas del juego electoral para la elección de presidente

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	Presidente y un Vicepresidente
Duración del Mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	Una sola circunscripción nacional.
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido político
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría absoluta con segunda vuelta (Art. 201 LEPP)
Re-elección	No

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política y Ley Electoral y de Partidos Políticos.

Del cuadro anterior es importante destacar la fórmula electoral utilizada para elegir al ganador, la cual es de mayoría absoluta con segunda vuelta entre los candidatos más votados (art. 201 LEPP). A nivel teórico, mediante este sistema se busca darle mayor legitimidad al partido con más votos en la primera vuelta, especialmente cuando la diferencia de votos entre los dos primeros partidos no es suficientemente amplia. Mediante la realización de la segunda vuelta entre los dos partidos más votados, se busca alcanzar la mayoría absoluta que no se logró en la primera. Sin embargo, la legitimidad podría verse afectada si quien gana en la segunda vuelta no había ganado en la primera. Esto podría introducir problemas de gobernabilidad.

Otra implicación teórica de este sistema se deriva de la Segunda Ley de Duverger, la cual indica que “el escrutinio mayoritario de dos vueltas o la representación proporcional tienden al multipartidismo. Las influencias de uno y otro no son absolutamente idénticas, siendo la del régimen de dos vueltas la más difícil de precisar” (Duverger, 1974:266). En el caso de Guatemala parece confirmarse esta Ley, dado el alto nivel de fragmentación que presenta el Sistema de Partidos

En el caso de Guatemala, parece confirmarse la Segunda Ley de Duverger, ya que para las elecciones presidenciales del 2003 el Índice Laakso-Taagepera (número efectivo de partidos) fue de 4.61 y para las elecciones del 2007 obtuvo un valor de 5.56.

Otro elemento importante a destacar es que, los partidos políticos utilizan muy poco la figura de la coalición para contender en las elecciones presidenciales. En las elecciones de 1995 se presentaron dos coaliciones y 18 partidos. Para 1999 compitieron dos coaliciones y nueve partidos. En el 2003 se presentó una coalición y 10 partidos. Para el 2007 el número de partidos incrementó a 13 y una sola coalición.

Como conclusión a esta sección, se puede indicar que las normas electorales han tendido a favorecer el desarrollo de la segunda vuelta, al tener un umbral del 50% más uno y un sistema de partidos altamente fragmentado. De los procesos electorales desarrollados entre 1995 y 2007, en todos se ha tenido que desarrollar una segunda vuelta.

3.1.3 Elecciones de diputados

En este nivel es importante destacar que existen dos tipos de diputados: lista nacional y diputados distritales. Estos últimos representan a cada uno de los veintidós departamentos del país que constituye un distrito electoral. Sin embargo, se presenta una excepción con respecto al Departamento de

Guatemala. En éste caso, el municipio de éste departamento que lleva el mismo nombre, constituye el distrito central, y los demás municipios conforman el distrito departamental de Guatemala. Por lo tanto, se tienen veintitrés distritos electorales (artículo 205 LEPP).

En cada distrito electoral se elige un diputado, que corresponde a éste solo por el hecho de ser un distrito electoral. Después de elegir un diputado como base para todos los distritos, se elige un diputado más por cada ochenta mil habitantes. Los diputados que se eligen mediante lista nacional, constituyen la cuarta parte del total de diputados que integrarán el Congreso, total que debe calcularse de acuerdo al último censo de población (artículo 205, LEPP). Dentro de esta división, existe únicamente una circunscripción o distrito uninominal. Actualmente el Congreso Nacional está compuesto por un total de ciento cincuenta y ocho Diputados, de los cuales treinta y uno corresponden a la lista nacional.

La fórmula electoral empleada es el sistema de representación proporcional de minorías, también conocido como fórmula D'Hont (artículo 203 LEPP). Bajo este sistema, la proporcionalidad no siempre podrá ser justa. Entre más pequeñas sean las circunscripciones, menos justa será la representación, saliendo beneficiados los partidos grandes en detrimento de los partidos pequeños.

El Índice de Gallagher mide el grado de desproporcionalidad del sistema electoral a partir de los votos obtenidos por un partido político. Como su nombre lo indica, aplica a sistemas de fórmula proporcional. Como no existe un sistema que genere una proporcionalidad perfecta, el Índice busca medir qué tanto se alejan los sistemas de un modelo perfecto. El valor de este índice oscila entre 0 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad). En el cuadro que se presenta a continuación se muestra los valores de dicho índice para las elecciones del 2003 y 2007. Como se observa, se ha pasado de una mínima desproporcionalidad a una desproporcionalidad moderada y en algunos casos alta (San Marcos).

De acuerdo con el estudio efectuado para el BID por Payne et al (2006), para el 2003 Guatemala presentaba el segundo índice más alto de desproporcionalidad(8,43), superado sólo por Panamá (11,56) y por encima de República Dominicana (5,68) y Costa Rica (5,18).

Cuadro 3.2

Nivel de desproporcionalidad en elecciones legislativas (2003 y 2007)

Departamento	2003	2007
Guatemala	2.98	69.77
Sacatepequez	3.05	44.62
Chimaltenango	3.73	44.79
El Progreso	7.07	23.97
Escuintla	3.41	69.87
Santa Rosa	3.59	50.88
Sololá	2.09	54.87
Totonicapán	7.07	59.84
Quetzaltenango	2.24	45.85
Suchitepequez	3.79	57.78
Retalhuleu	1.33	37.10
San Marcos	5.36	73.50
Huehuetenango	3.27	8.64
Quiché	6.00	50.83
Baja Verapaz	0.00	23.38
Alta Verapaz	4.66	68.44
Petén	3.65	61.79
Izabal	2.94	53.30
Zacapa	3.77	56.80
Chiquimula	3.73	45.90
Jalapa	3.44	17.56
Jutiapa	3.42	57.22
GUATEMALA	8.43	72.84

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

Para finalizar esta sección, se presenta a continuación un resumen de las principales reglas electorales para la elección de diputados.

Cuadro 3.3
Reglas del juego electoral para la elección de diputados

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	31 diputados de lista nacional y 127 diputados distritales (Art. 205 LEPP)
Duración del mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	Mixta: Lista nacional (25% del total de diputados del congreso) y 23 circuitos electorales para diputados distritales. (Art. 205 LEPP)
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido político
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Representación proporcional de minorías (Art. 205 LEPP). Fórmula de D'Hont.
Re-elección	Si (Artículo 157 CP)

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política de 1985 y Ley Electoral y de Partidos Políticos.

3.1.4 Elección de concejos municipales

Estas se celebran simultáneamente con las elecciones presidenciales, legislativas y de Alcaldes. De acuerdo con el artículo 206 de la LEPP, los concejos municipales se integran por un alcalde, y un número de síndicos, concejales y suplentes, cuyo número se establece de la siguiente manera:

- Tres síndicos, diez concejales titulares, un síndico suplente y cuatro concejales suplentes en los municipios con más de cien mil habitantes.
- Dos síndicos, siete concejales titulares, un síndico suplente y tres concejales suplentes, en los municipios de más cincuenta mil habitantes y menos de cien mil.
- Dos síndicos, cinco concejales titulares, un síndico suplente, dos concejales suplentes, en los municipios con una población entre veinte mil y cincuenta mil habitantes.
- Dos síndicos, cuatro concejales titulares, un síndico suplente y dos concejales suplentes, en los municipios con veinte mil habitantes o menos.

En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las principales reglas electorales para elegir a los miembros de las corporaciones municipales. De estas, cabe resaltar que la elección de concejales se aplica el método de representación proporcional de minorías y para la elección de los síndicos el sistema de mayoría relativa (artículos 202 y 203 LEPP).

Cuadro 3.4
Reglas del juego electoral para las elecciones
de Corporaciones Municipales

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	Variable. Entre seis y trece síndicos y concejales.
Duración del mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	332 municipios. Cada municipio representa una circunscripción electoral.
Definición de las candidaturas	Al interior de cada partido político y por medio de los comités cívicos electorales.
Forma de candidatura	Lista cerradas. Se pueden presentar candidatos por coalición.
Fórmula electoral	Mixta. Para síndicos mayoría simple y para concejales representación proporcional.
Re-elección	Si (artículo 254 CP)

Fuente: Elaboración propia.

3.1.5 Elección de alcaldes

En el cuadro 5 se presentan las principales reglas que orientan la elección de alcaldes. En estas elecciones, al igual que las del Concejo Municipal pueden presentar candidatos los comités cívicos electorales.

Cuadro 3.5
Reglas del juego electoral para las elecciones de alcalde

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	1 alcalde
Duración del mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	332 municipios. Cada municipio representa una circunscripción electoral.
Definición de las candidaturas	Al interior de cada partido político y por medio de los comités cívicos electorales.
Forma de candidatura	Lista cerradas. Se pueden presentar candidatos por coalición.
Fórmula electoral	Mayoría simple
Re-elección	Si (artículo 254 CP)

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que el gobierno municipal guatemalteco es del “tipo unificado” ya que el Alcalde es quien preside el Concejo Municipal. También ejerce la jefatura policial en su municipio, y desarrolla acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia (art 53 incisos h) e i) del Código Municipal). Finalmente, es miembro del Concejo Departamental de Desarrollo y Preside el Concejo Municipal de Desarrollo.

3.1.6 Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Supremo Electoral

En materia electoral, el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad y se encuentra conformado por un total de cinco Magistrados Propietarios y cinco Magistrados Suplentes, los cuales son elegidos por el Congreso de la República, mediante la votación positiva de las dos terceras partes de sus miembros. Los Magistrados se eligen de una nómina de cuarenta candidatos previamente propuesta por la Comisión de Postulación y son nombrados para ejercer funciones por un período de seis años (artículo 123 LEPP).

La Comisión de Postulación, de acuerdo con el artículo 136 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se integra por cinco miembros, quienes asumen su cargo de manera gratuita y obligatoria y se compone de la siguiente forma:

- a. El rector de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el cual preside la comisión.
- b. Un representante de los rectores de las universidades privadas.
- c. Un representante del Colegio de Abogados de Guatemala, el cual es electo en Asamblea General.
- d. El Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- e. Un representante de todos los decanos de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de las Universidades Privadas.

Cada uno de los integrantes tendrá un suplente, y la Comisión se integrará sesenta días antes de la fecha en la que se termine el mandato de los Magistrados que en ese momento constituyan el Tribunal Supremo Electoral. La Comisión es la encargada de elaborar la nómina de los cuarenta candidatos para presentarla al Congreso Nacional.

La integración del órgano electoral en éste caso, puede denominarse Independiente de los Partidos, ya que sus miembros, aunque son nombrados por el poder legislativo, son profesionales independientes que han sido nombrados por sus méritos y no por su afinidad partidaria (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008:7).

Sin embargo, a pesar de que la designación sea independiente de afinidades partidarias, se han establecido algunos cambios en la conformación de la nómina de candidatos que han tendido a politizar el proceso de designación, y es que en un primer momento, la nómina se componía de veinte candidatos, luego paso a estar compuesta por treinta y actualmente la integran cuarenta candidatos, esta disposición se reformó con el fin de que el margen de maniobra política sea cada vez mayor (Fuentes, 2008: 608).

Es importante resaltar que la Constitución Política no describe las funciones del Tribunal Supremo Electoral, pero en su artículo 174 le otorga la potestad de iniciativa de ley. Desde el 30 de julio del año 1983, fecha en que se instaló el Tribunal Supremo Electoral, éste es considerado como la institución estatal que goza de mayor prestigio y credibilidad entre la población guatemalteca, ya que se considera que sus actuaciones, en términos generales, han sido transparentes, eficientes y eficaces (Fuentes, 2008: 607).

3.1.6.1 Integración de los órganos electorales

La ley Electoral y de Partidos Políticos, considera, en su artículo 153, como órganos electorales, al Registro de los Ciudadanos, las Juntas Electorales Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y a las Juntas Receptoras de votos. El artículo señala que los integrantes de las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, así como las Receptoras de votos, en el establecimiento temporal de sus funciones, tienen carácter de funcionarios públicos, con las responsabilidades que determine la ley, y también cuentan con determinación propia.

El Registro de los Ciudadanos es un órgano técnico del Tribunal Supremo Electoral que se encarga de todo lo relacionado con la inscripción de ciudadanos y el padrón electoral. Tiene a su cargo también la inscripción de las organizaciones políticas y la fiscalización de su funcionamiento, además le corresponde inscribir a los ciudadanos a cargos de elección popular y cumplir las resoluciones y sentencias judiciales que se le comuniquen relacionadas a actos de naturaleza electoral. Se encuentra también dentro de sus funciones, el conocer y resolver acerca de la inscripción, suspensión, cancelación o sanciones de las organizaciones políticas. Además debe notificar a los partidos políticos sobre las renunciaciones de sus afiliados, cuando tenga conocimiento de estas, y mantener actualizado el registro de afiliados de los partidos políticos (Ley Electoral y de los Partidos Políticos, 1985: artículo 155).

Con respecto a las Juntas Electorales Departamentales y Municipales, estas constituyen órganos de carácter temporal que se encargan de un proce-

so electoral en su respectiva jurisdicción y tienen su sede en la cabecera departamental o en la municipal respectiva (Ley Electoral y de los Partidos Políticos, 1985: artículo 171).

Tanto las Juntas Electorales Departamentales, como las Municipales, se integran con tres miembros propietarios y dos suplentes, que son nombrados por el Tribunal Supremo Electoral, y se les adjudican los cargos de presidente, secretario y vocal y un suplente en caso de la ausencia de algún propietario. Estas juntas son disueltas una vez que el Tribunal Supremo Electoral haya dado por concluido el proceso electoral para el que se crearon las mismas.

3.1.6.2 Autonomía electoral

El artículo 121 de la Ley Electoral y de los Partidos Políticos señala que el Tribunal Supremo Electoral es la máxima autoridad en materia electoral, el cual es independiente y no se encuentra supeditado a ningún otro organismo del Estado.

Con respecto a la autonomía presupuestaria, al Tribunal Supremo Electoral le corresponde una asignación no menor del 0,5% del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, el cual utiliza para cubrir los gastos de su funcionamiento y de los procesos electorales.(artículo 122, LEPP).

Dicho presupuesto se aumentará en lo que sea necesario, durante el año en que se celebren procesos electorales, con el fin de satisfacer los egresos inherentes al proceso de elecciones. La cantidad estimada, será aprobada y justificada previamente por el Tribunal para que se incluya en el Presupuesto General de Ingresos, ésta no se entrega al Tribunal hasta un mes antes de la convocatoria a elecciones. Si en dado caso, el Tribunal no llega a con la totalidad de la cantidad, puede tomar medidas tales como contratar préstamos a bancos del sistema con garantía de futuras asignaciones presupuestales o bien ayudas directas del exterior que no comprometan las finanzas del Estado. Esta situación deja ver la limitada autonomía del Tribunal en materia presupuestaria y como su funcionamiento se encuentra atado al Estado.

El artículo 152 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, señala que el Tribunal Supremo Electoral tiene la potestad de crear las dependencias pertinentes para el mejor desarrollo de su funcionamiento, lo cual le otorga a éste órgano, facultades administrativas importantes, al darle la posibilidad de generar su propia estructura administrativa.

3.1.6.3 Ejercicio de la jurisdicción electoral

La Ley Electoral y de Partidos Políticos regula en su Título Tres, los medios de impugnación, entre los que contempla, la aclaración, ampliación, la revocatoria, la apelación y el objeto de amparo.

Con respecto a la aclaración y ampliación, la Ley Electoral señala, que cuando los términos de una resolución son ambiguos, oscuros o contradictorios, se podrá solicitar que los mismos se aclaren. Por otro lado, si dentro de los términos de una resolución se omitió alguno de los puntos sobre los que versaba el asunto, puede solicitarse el recurso de ampliación. En ambos casos, se debe presentar la solicitud dentro de las cuarenta y ocho horas de notificada la resolución, la cual deberá resolverse dentro de los tres días siguientes a su presentación (artículo 187, LEPP).

El recurso de revocatoria puede interponerse contra las resoluciones definitivas dictadas por las dependencias del Registro de los Ciudadanos y las delegaciones del mismo. Debe presentarse por escrito, ante el funcionario que dictó la resolución impugnada, dentro de los tres días siguientes al de la última notificación. Una vez presentado el recurso de revocatoria, se debe elevar al Director del Registro de Ciudadanos con sus antecedentes y el informe del funcionario respectivo. El recurso se debe resolver en un plazo de ocho días (artículo 188-189, LEPP).

Los artículos 190 y 191 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, contemplan lo relacionado con el recurso de apelación, el cual procede en contra de las resoluciones definitivas de que emita el Director General del Registro de Ciudadanos. Este recurso, se debe presentar ante dicha autoridad, en un plazo de tres días, después de la última notificación.

Después de presentado el recurso de apelación, se eleva el expediente y un informe circunstanciado, con notificación a los interesados, en un plazo de tres días. El Tribunal deberá dar una audiencia a los interesados, en un período de tres días. Concluido éste período, y con o sin la contestación de la audiencia, se dictará la resolución correspondiente, en un período de ocho días. Para el caso de este recurso, el Tribunal podrá recibir las pruebas que le ofrezcan, así como también solicitar los informes que estime necesarios. El expediente se puede abrir a prueba, únicamente si las partes lo solicitan, o bien si el Tribunal lo considera pertinente, por el plazo de cinco días.

El recurso de amparo previsto en la ley de materia constitucional, podrán presentarse contra las resoluciones, acuerdos y actos que dicte o ejecute el Tribunal Supremo Electoral (artículo 192, LEPP).

Dentro de la legislación electoral, también se estipula lo referente a los recursos que se pueden presentar durante el proceso electoral, los cuales constituyen el recurso de nulidad, de revisión y de amparo.

El recurso de nulidad puede ser presentado contra todo acto y resolución del proceso electoral, y debe ser interpuesto en un período de tres hábiles posteriores a la última notificación. Se debe presentar ante la autoridad ante la autoridad que lo haya motivado y debe ser resuelto por el Tribunal Supremo Electoral en un plazo de tres días luego de que fue recibido (artículo 246, LEPP).

Por otro lado, el recurso de revisión procede contra las resoluciones del Tribunal Supremo Electoral. El recurso se debe presentar ante este órgano, dentro de los tres días hábiles posteriores a la notificación que se haya hecho al afectado, y el mismo debe ser resuelto tres días después de su presentación. Si fuese necesario recabar cualquier clase de prueba que se considere pertinente, éste período puede ampliarse a dos días más (artículo 247, LEPP).

Finalmente, en relación con el recurso de amparo, el artículo 248 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, añade que el amparo procede contra las resoluciones definitivas del Tribunal, siempre que de manera previa se haya agotado el recurso de revisión, antes descrito. La Corte Suprema de Justicia, es el órgano que se encuentra en competencia de conocer y resolver este recurso.

3.1.7 Partidos políticos

El artículo 16 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que son considerados como organizaciones políticas, los partidos políticos y los comités para la constitución de estos; los comités cívicos electorales y las asociaciones con fines políticos.

Se considera a los partidos políticos legalmente constituidos e inscritos en el Registro de Ciudadanos, como instituciones de derecho público, con personalidad jurídica y de duración indefinida y responsables de configurar el carácter democrático del régimen político del Estado (artículo 18, LEPP).

La Ley Electoral establece en su artículo 19, que para que un partido pueda existir y funcionar legalmente, debe reunir las siguientes características:

- a. Contar con un mínimo de afiliados equivalente al 0.30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral utilizado en la última elección y que al menos la mitad de estos sepa leer y escribir.

- b. Estar debidamente constituido en lectura pública y llenar los requisitos que la ley establece.
- c. Llenar los requisitos de inscripción de los integrantes de sus órganos permanentes y mantenerlos debidamente constituidos en funciones.
- d. Obtener y mantener vigente la inscripción del Registro de Ciudadanos.

Para crear un partido por vez primera, se deben formar comités para su constitución los cuales se pueden establecer mediante cualquier grupo que reúna a más del 2% del número mínimo de ciudadanos que se requiere para la constitución de un partido, lo cuales deben saber leer y escribir (artículo 51 LEPP).

Una vez integrado el comité, éste deberá elegir a una Junta Directiva Provisional, formada por un mínimo de nueve integrantes y constar la elección en un acta notarial que debe ser presentada al Registro de los Ciudadanos para su inscripción. Esta Junta provisional deberá completar y preparar la documentación necesaria para que se le otorgue la escritura constitutiva, la cual debe autorizarse en un período de tres meses posteriores a la inscripción de la Junta provisional, de no ser así se debe proceder a cancelar el trámite y archivar el expediente.

La inscripción de solicitud del comité deberá solicitarse por escrito al Registro de Ciudadanos, en un plazo de treinta días posteriores a la fecha en que se hizo la escritura constitutiva y debe estar acompañada de un testimonio de la misma, si no se presenta el testimonio, el trámite se concluye. Si la solicitud fue presentada a tiempo y la escritura reúne todos los requisitos legales, el Director del Registro de Ciudadanos resolverá favorablemente y ordenará la inscripción del comité, en un plazo de ocho días (artículo 54-55, LEPP).

Por otro lado, si el Director del Registro de Ciudadanos llega a determinar que la escritura constitutiva del comité no se ajusta a las normas legales, debe emitir, en un plazo de ocho días, una resolución de denegación de la inscripción y señalando los defectos encontrados y fijando un plazo de treinta días para que los interesados puedan presentar el testimonio de la escritura pública, el cual debe contener la modificación, ampliación o aclaración por la que se subsanen los errores señalados. Contra esta resolución, se puede presentar el recurso de apelación (artículo 56, LEPP).

Cuando un comité logra la inscripción, esta le otorga la personalidad jurídica, pero aún no puede identificarse como partido ni adquiere los derechos de éste. Dicha inscripción tendrá efecto por dos años, sin prórroga alguna. Durante este plazo, el comité tendrá la oportunidad de reunir el número de adherentes que le exige la ley para la existencia y funcionamiento como par-

tido político, por lo que se le hace entrega al comité de las hojas de adhesión debidamente numeradas y autorizadas.

El comité debe designar una persona responsable de obtener y verificar la veracidad de los datos de cada ciudadano que tenga la intención de adherirse al partido. En las hojas se debe incluir el nombre y apellidos completo, el número del documento de identificación personal y el número de su inscripción como ciudadano, así como su firma o impresión dactilar. La hoja de adhesión debe contener una declaración jurada de que el ciudadano se hace responsable de la adhesión y debe estar firmada por éste y legalizada por un notario (artículo 59, LEPP).

Los comités tienen la posibilidad de entregar las hojas de adhesión conforme las obtengan, aunque no estén en su totalidad y el Registro de los Ciudadanos las deberá depurar en un plazo de quince días contados a partir de su entrega. Si se examina que alguna hoja de adhesión contiene datos falsos o anomalías, se hará de conocimiento del Inspector General y del Tribunal Supremo Electoral para que se tomen las acciones pertinentes o se otorgue una ampliación, aclaración o rectificación de los datos. Cuando el comité haya logrado presentar toda la documentación requerida y haya reunido el número de firmas requerido, el Registro de los Ciudadanos le comunicará al comité que puede tramitar la constitución del partido.

Otros partidos políticos, o comités de constitución pueden manifestarse en contra de la constitución de un partido político, frente a lo que podrá plantearse una oposición por escrito, en un plazo de ocho días, a partir de la publicación de la inscripción. Se debe presentar un memorial de oposición que contenga la firma legalizada de un notario y aclarar el defecto o vicio que adolezca la documentación y las normas legales vulneradas y adjuntar las pruebas pertinentes. Presentado lo anterior, el Registro debe dar audiencia en un plazo de quince días al representante legal del partido que haya presentado la oposición (artículo 70, LEPP).

Para contestar ante una oposición presentada a un partido, éste deberá presentar las pruebas documentales que tenga en su poder y exponer los fundamentos jurídicos que estime pertinentes. Además, el partido deberá presentar también la documentación que modifique, amplíe o aclare los defectos señalados, si fuera el caso. Después de concluido el plazo de su audiencia, el Registro de los Ciudadanos dictará la resolución respectiva en un plazo de ocho días, y la resolución que se dicte podrá ser apelable.

Si la resolución que se declare, señala con procedencia la oposición, el partido impugnado tendrá un plazo de sesenta días para subsanar los errores señalados. Por otro lado, si la oposición se declara improcedente, el Director

continuará el trámite, extendiendo las certificaciones del partido y declarará procedente la inscripción del partido y se enviará el expediente al Departamento de Organizaciones Políticas para que le dé el cumplimiento necesario. Éste departamento, publicará un aviso en el Diario Oficial que conste que dicho partidos ha quedado inscrito (Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1985: artículo 72-75).

Todo partido debe contar de los siguientes órganos (artículo 24 LEPP):

a. Órganos Nacionales:

1. Asamblea Nacional: Debe tener organización partidaria en al menos 50 municipios y por lo menos en doce departamentos (art. 49 LEPP)
2. Comité Ejecutivo Nacional
3. Órgano de Fiscalización Financiera
4. Tribunal de Honor

b. Órganos departamentales:

1. Asamblea Departamental: Debe tener organización partidaria en al menos 4 municipios (art. 49 LEPP).
2. Comité Ejecutivo Departamental.

c. Órganos municipales:

1. Asamblea Municipal: Debe presentar al menos 40 afiliados (art. 49 LEPP).
2. Comité Ejecutivo Municipal.

Además de los partidos políticos, en Guatemala se consideran también organizaciones políticas, a los comités cívicos electorales y a las asociaciones con fines políticos, las cuales obedecen a otros criterios para su constitución e inscripción en contiendas electorales.

Como se señaló anteriormente en el documento, los comités cívicos electorales son organizaciones políticas de carácter temporal que postulan candidatos de elección popular, únicamente para integrar las corporaciones municipales, por lo que tienen la función de representar corrientes de opinión pública en procesos electorales a nivel de gobiernos locales (artículo 97-98, LEPP).

De acuerdo con el artículo 99 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, para la constitución y funcionamiento legal de un comité cívico electoral, se hace necesario reunir los siguientes requisitos:

- a. Contar, en el momento de su constitución, con el mínimo de afiliados siguientes:

1. En municipios con hasta cinco mil empadronados, cien afiliados.
 2. En municipios que tengan entre cinco mil uno y diez mil empadronados, doscientos afiliados.
 3. En municipios que cuenten entre diez mil uno y veinte mil empadronados, cuatrocientos afiliados.
 4. En municipios que cuenten entre veinte mil uno y cincuenta mil empadronados, seiscientos afiliados.
 5. En municipios que cuenten entre cincuenta mil uno y setenta y cinco mil empadronados, un mil afiliados.
 6. En municipios que cuenten entre setenta y cinco mil uno y cien mil empadronados, un mil doscientos cincuenta afiliados.
 7. En municipios que cuenten con más de cien mil empadronados, un mil quinientos afiliados.
- b. Para el cálculo de empadronados deberá tomarse como base el padrón electoral utilizado en la última elección general.
 - c. Hacer constar su constitución, en un acta suscrita por el número de afiliados requeridos por la ley, la cual deberá ser presentada ante la delegación departamental o subdelegación municipal del Registro de Ciudadanos, según sea el caso.
 - d. Estar inscrito en la delegación o subdelegación correspondiente del Registro de Ciudadanos.
 - e. Inscribir a los integrantes de su Junta Directiva en la delegación o subdelegación correspondiente del Registro de Ciudadanos.

Las funciones que pueda ejercer un comité cívico quedan limitadas al municipio en que haya postulado candidatos, por lo que una vez que haya reunido los requisitos necesarios, y esté debidamente constituido e inscrito, se le otorgará la personería jurídica para ejercer sus funciones (artículo 100-101, LEPP).

Para que el comité cívico electoral sea constituido como tal, debe constar en un acta el número de afiliados requeridos por la ley, y presentarla al Departamento de Organizaciones Políticas en la delegación o subdelegación del Registro de Ciudadanos que corresponda. De acuerdo con el artículo 105 de la Ley Electoral y Partidos Políticos, el acta debe contener los siguientes requisitos:

- a. Comparecencia personal de todos los afiliados requeridos por la ley, de los integrantes de la Junta Directiva del comité y de los candidatos que se postulen, los que deberán ser debidamente identificados.
- b. Integración de la Junta Directiva del comité, la cual deberá organizarse por lo menos con quince miembros titulares y tres miembros suplentes, eligiéndose entre los primeros, Secretario General, Secretario General Adjunto, Secretario de Actas y Tesorero.

- c. Nombre, símbolo o emblema del comité.
- d. Nombre y apellidos de los candidatos del comité, especificando los cargos para los cuales serán postulados y el orden en que figurarán en la planilla.
- e. Aceptación de la postulación, por parte de los candidatos.
- f. Firma o impresión digital del dedo índice u otro en su defecto de los comparecientes.

Si toda la documentación presentada se ajusta a los requisitos que establece la ley, el Departamento de Organizaciones Políticas debe inscribir al comité, a los integrantes de la Junta Directiva, a los candidatos propuestos, además deberá extender las certificaciones o constancias de la inscripción, archivar el expediente en el Departamento de Organizaciones Políticas y remitirlo a las delegaciones y subdelegaciones (artículo 106, LEPP).

Por otro lado, si la documentación requerida no se ajusta a los preceptos de la ley, se le informará a los delegados por escrito, en un plazo de cuarenta y ochos horas después de presentada, ante lo que el comité deberá corregir el expediente y enviarlo al Registro de Ciudadanos en un plazo de veinticuatro horas.

Es importante anotar que una vez que un comité cívico electoral haya quedado firme en la adjudicación de los cargos de elección popular en los que haya participado, queda automáticamente disuelto, sin que haya que dictaminar resolución o declaración alguna. Sin embargo, los directivos de los comités deben mantener responsabilidad por los fondos que hayan percibido y administrado (artículo 114, LEPP).

Otro tipo de organizaciones políticas son las asociaciones con fines políticos, que son consideradas asociaciones con fines de cultura y formación política, tienen una duración indefinida y que sin ser partido político o comité cívico electoral, tienen como finalidad esencial, el conocimiento, el estudio y análisis de la problemática nacional. Estas asociaciones se encuentran reguladas por lo dispuesto en el Código Civil, pero su aprobación de estatutos, inscripción y aprobación, le compete al Registro de los Ciudadanos (artículo 115-116, LEPP).

La solicitud de inscripción para postularse a cargos de elección, deben tramitarla los candidatos ante el Registro de los Ciudadanos, órgano que les facilitará una serie de formularios de solicitud, los cuales, de acuerdo al artículo 214 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, deben entregarse por escrito y contener los siguientes requisitos:

- a. Nombres y apellidos completos de los candidatos, número de su do-

- cumento de identificación y número de su inscripción en el Registro de Ciudadanos.
- b. Cargo para el cual se postula.
 - c. Organización u organizaciones políticas que los inscriben.
 - d. Certificación de la partida de nacimiento de los candidatos.
 - e. Cédula de vecindad extendida en el municipio en que se postula o el número del documento de identificación personal que la sustituya, en caso de candidatos a cualquier cargo del concejo municipal.

Una vez realizada la convocatoria a elecciones, los candidatos pueden presentar la solicitud de inscripción un día después y la inscripción se cerrará sesenta días antes de la fecha que se estableció para la celebración de las elecciones. El Departamento de Organizaciones Políticas o su delegación departamental, se encargan de recibir y revisar las solicitudes de inscripción, después de revisada, se debe enviar con un reporte, en un plazo de dos días, al Director del Registro de Ciudadanos, el cual debe resolver sobre la solicitud, en un período de tres días (artículo 216, LEPP).

Cuando se trate de inscripciones de planillas para corporaciones municipales, a excepción de las cabeceras departamentales, la resolución la dictará la delegación departamental correspondiente o el Departamento de Organizaciones Políticas. En caso de que la resolución resulte afirmativa, se procederá a extender las credenciales a los candidatos, de lo contrario, si se estipula que es negativa, los interesados pueden proceder a interponer los recursos de impugnación mencionados en un apartado anterior.

La Ley Electoral y de Partidos Políticos, señala en su artículo 217, que una vez tramitada la inscripción, los candidatos presidenciales y vicepresidenciales, no podrán ser detenidos o procesados, a menos que la Corte Suprema de Justicia declare a lugar la causa en su contra. A los candidatos a diputados o alcaldes tampoco se les podrá detener o procesar, salvo que la Corte de Apelaciones correspondiente declare a lugar la acusación (artículo 217, LEPP).

3.1.8 Contribución pública y privada a los gastos político-electorales

En Guatemala, la Ley Electoral y de Partidos Políticos es la herramienta legal que regula los temas relacionados al financiamiento electoral de los partidos políticos, tanto público como privado. Como un acompañamiento a lo estipulado en la Ley Electoral, en el año 2007, el Tribunal Supremo Electoral emitió un reglamento titulado “Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes de campaña electoral de las organizaciones políticas”.

El artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos establece que al Tribunal Supremo Electoral le corresponde el control y fiscalización de los fondos públicos y privados que reciban las organizaciones políticas para el financiamiento de sus actividades permanentes y de campaña.

Con respecto al financiamiento de carácter estatal, el Estado contribuirá con los partidos políticos por cada voto obtenido a su favor, siempre y cuando hayan alcanzado al menos el 5% del total de sufragios válidos emitidos en elecciones generales. El aporte estatal será de dos dólares de los Estados Unidos de América, en su equivalente en quetzales, por voto legalmente emitido a su favor. El cálculo para otorgar el financiamiento se hará con base la mayor cantidad de votos válidos emitidos para la elección de Presidente y Vicepresidente o en el Listado Nacional para Diputados al Congreso de la República. Si un partido no logra alcanzar la barrera del 5%, pero logró obtener al menos un diputado en el Congreso de la República, también tendrá derecho a recibir el financiamiento estatal.

El financiamiento público puede invertirse en las diversas actividades y proyectos de las organizaciones políticas, y no tiene ninguna limitación, además, en la Ley Electoral, no se estipula el financiamiento estatal para los partidos políticos que solamente postularon candidatos a diputados distritales o miembros de las corporaciones municipales, ni para los comités cívicos (Fuentes, 2008: 612).

En el mismo artículo 21 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, se señalan las siguientes disposiciones con respecto al financiamiento de las organizaciones políticas y las campañas electorales:

- a. Se prohíbe a las organizaciones políticas recibir contribuciones de cualquier índole de los Estados y de personas individuales o jurídicas extranjeras. Se exceptúan las contribuciones que entidades académicas o fundaciones otorguen para fines de formación, las que deberán reportarse al Tribunal Supremo Electoral en informe circunstanciado, dentro de los treinta días siguientes de recibidas.
- b. Las contribuciones a favor de candidatos a cargos de elección popular deberán canalizarse por medio de las respectivas organizaciones políticas. Dichas contribuciones en ningún caso podrán ser anónimas.
- c. Las organizaciones políticas deben llevar registro contable de las contribuciones que reciban. Dicho registro deberá ser público.
- d. El patrimonio de las organizaciones políticas debe estar registrado íntegramente por asientos contables y no pueden formar parte de éste títulos al portador.
- e. El límite máximo de gastos de la campaña electoral será a razón del equivalente en quetzales de un dólar de los Estados Unidos de Améri-

ca, por ciudadano empadronado hasta el treinta y uno de diciembre del año anterior a las elecciones.

- f. Ninguna persona individual o jurídica podrá hacer aportaciones que sobrepasen el diez por ciento (10%) del límite de gastos de la campaña.
- g. El incumplimiento de las normas que regulan el financiamiento a las organizaciones políticas, conlleva la aplicación de sanciones administrativas o penales que determine la ley, así como la eventual cancelación de la personalidad jurídica de la organización respectiva.

Por otro lado, el reglamento emitido por el Tribunal Supremo Electoral tiene como objetivo normar el control y fiscalización del monto, origen y destino de los recursos monetarios y no monetarios, públicos y privados que reciben las organizaciones políticas.

El Tribunal Supremo Electoral se encuentra facultado para fiscalizar los recursos financieros públicos y privados que reciban las organizaciones políticas, además el Tribunal se encuentra en capacidad para practicar auditoría a las organizaciones políticas, a través de un Auditor Electoral, del personal nombrado por medio de firmas profesionales. Las organizaciones políticas deben, en todo momento, colaborar con el Auditor Electoral, poniendo a disposición de éste, los libros de contabilidad, documentos de soporte y toda la información que el Auditor considere necesaria (Reglamento de control y fiscalización, 2007: artículo 3).

El Reglamento establece, en su artículo 4, que las instituciones del Estado centralizadas y descentralizadas, además de las municipalidades y sus empresas, deben prestar su colaboración al Tribunal para desarrollar las labores de fiscalización, por lo que se debe establecer, previamente, un convenio de apoyo.

Para el proceso de fiscalización, se obliga a las organizaciones políticas a llevar registros contables de todas las transacciones financieras que realizan, las cuales deben estar respaldadas con documentación de soporte. Para lograr éste propósito, se les obliga también a las organizaciones políticas a nombrar a una persona que desempeñe el cargo de contador general, en los quince días siguientes a su inscripción en el Registro de Ciudadanos. Una vez nombrado el contador, se deberá notificar de esto al Auditor Electoral, en un período de quince días después de su nombramiento (Reglamento de control y fiscalización, 2007: artículo 5-6).

Para efectos de la fiscalización, las organizaciones políticas deben presentar los siguientes informes al Tribunal Supremo Electoral:

- 1) Informe financiero anual sobre el origen, manejo y aplicación de su financiamiento público y privado.

- 2) Informe financiero de campaña electoral. En cada año electoral, el informe financiero anual, deberá incluir un informe específico sobre el origen, manejo y aplicación del financiamiento público y privado ejecutado por las organizaciones políticas, en su campaña electoral. El período contable comprende desde el primero de enero al treinta de diciembre. Los informes se deberán presentar dentro del plazo de noventa días, contados a partir de la fecha de cada cierre del periodo contable y estar certificados por el contador general y el representante legal de la organización política, acompañando al mismo, dictamen emitido por un Contador Público y Auditor externo, a cargo de la organización política.
- 3) Además, en cada año electoral, las organizaciones políticas deberán presentar en un plazo de treinta días, antes de la convocatoria a elecciones, el presupuesto de su campaña electoral.

El artículo 10 de éste reglamento, establece que en lo relacionado con el origen, manejo y aplicación del financiamiento de sus actividades electorales, los comités cívicos electorales se rigen por estas disposiciones, en lo que les sea aplicable.

Para el manejo y registro de los ingresos en efectivo, las organizaciones políticas deben abrir cuentas bancarias separadas para las actividades permanentes y las actividades de campaña, éstas deben abrirse en los bancos que conforman el sistema bancario nacional, a nombre de la organización. Con respecto a la cuenta para gastos de campaña electoral, ésta se debe abrir un mes antes de la convocatoria a elecciones y se debe cancelar noventa días después de declarados los resultados del proceso electoral (Reglamento de control y fiscalización, 2007: artículo 11).

El reglamento entiende como financiamiento privado las aportaciones monetarias y no monetarias que provienen de personas individuales o jurídicas como concepto de donación o cualquier acto o contrato gratuito a las organizaciones políticas para el financiamiento de sus campañas electorales y sus actividades permanentes, entendidas estas como las que se desarrollan fuera del proceso electoral (Reglamento de control y fiscalización, 2007: artículo 2).

Con respecto a esto, el artículo 13 del Reglamento de control y fiscalización señala que todas las organizaciones políticas que reciban algún tipo de financiamiento privado, deben acreditar estos ingresos en recibos impresos, pre numerados en original y copia, previamente autorizados por la Superintendencia de Administración Tributaria, de los cuales se debe entregar una copia a la Auditoría Electoral del Tribunal Supremo Electoral, y deben contener los siguientes datos:

- a. Nombres y apellidos completos, razón o denominación social.
- b. Si su calidad es de afiliado o de simpatizante.
- c. Número de Identificación Tributaria (NIT) o número de Cédula de Vecindad.
- d. Dirección del enterante.
- e. Descripción del aporte.
- f. Valor del aporte.
- g. Valor estimado, si se trata de aporte no dinerario.
- h. Fecha del aporte.
- i. Firma y sello del receptor.
- j. Firma del enterante.

El reglamento establece que ningún organismo, entidad o dependencia del Estado y municipalidades ni sus empresas pueden contribuir con aportes económicos o no económicos a favor de las organizaciones políticas, además señala que toda persona jurídica que efectuó aportes de diez mil dólares, o su equivalente en quetzales, en adelante deberá presentar una declaración jurada en acta notarial, sobre el origen de los fondos (Reglamento de control y fiscalización, 2007: artículo 14-15).

En relación a los gastos en los que incurra una organización política, estos deberán ser comprobados con documentos de legítimo abono y encontrarse a nombre de la organización. Si se llegará a comprobar que un partido político realiza propaganda antes de la convocatoria correspondiente, los recursos en los que incurrió se reducirán del techo límite que se establece para los gastos de campaña (Reglamento de control y fiscalización, 2007: artículo 17-19).

Con respecto a la propaganda electoral, los medios de comunicación social radiales, televisivos y escritos no podrán negar a ninguna organización política la contratación de tiempos y espacios para propaganda, brindándoles igualdad en el tratamiento con respecto al precio o tarifa y en la ubicación espacial o temporal de los mensajes publicitarios (Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1985: artículo 220).

Para lo anterior, los medios de comunicación deberán registrar sus tarifas para propaganda electoral ante la Auditoría General y estas no podrán exceder las tarifas comerciales, de no ser así las fijará el Tribunal Supremo Electoral y se prohíbe la transmisión de propaganda electoral en los medios que no tengan registradas las tarifas (Ley Electoral y de Partidos Políticos, 1985: artículo 222).

Finalmente, con respecto a las sanciones que se establecen para el incumplimiento de las disposiciones de fiscalización, es importante anotar que en

el Código Penal de Guatemala no existe el delito de financiamiento ilícito, por lo que se hace imposible castigar la infracción de dichas normas (Fuentes, 2008: 617).

3.2 Sistema de Partidos Políticos en Guatemala

Las dimensiones de análisis comúnmente utilizadas para estudiar los sistemas de partidos políticos son: la institucionalización, la fragmentación y la polarización de los mismos. Por lo tanto, se hará uso de las mismas para explicar el sistema de partidos políticos en Guatemala.

3.2.1 Institucionalización

La institucionalización para Mainwaring y Scully se refiere a “la estabilidad de la competencia entre partidos, la existencia de partidos que tengan raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de partidos y elecciones como instituciones legítimas que determinan quién gobierna, y organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonables aceptables”²⁷. A partir de esta definición, a continuación se describe el nivel de institucionalización del sistema de partidos en Guatemala.

3.2.1.1 La estabilidad del esquema de competencia

En este punto se analizará la capacidad de los partidos para mantener sus apoyos electorales de una elección a otra. A mayor variación menor estabilidad del esquema de competencias y menor nivel de institucionalización.

En Guatemala, el número de partidos políticos osciló entre diecinueve en 1995 y nueve en 1999, siendo el promedio de 12.75 partidos políticos en el período 1995-2007. En ese mismo período se presentó al menos una coalición en cada una de las cuatro elecciones realizadas. A continuación se presenta el resultado de las elecciones presidenciales en el período 1999-2007.

27. Mainwaring y Sculling, citado En: Achard, Diego y González, Luis E. (2004). Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica: BID-IDEA-OEA.PP:31

Cuadro 3.6

Porcentaje de votos válidos en las elecciones presidenciales (1999-2007)

Elección	No. Partidos Participantes	NEPP	Partidos Políticos	% Obtenido	% de los dos principales contendores
1999	11 ²⁸	2,35	FRG ²⁹	49,08	80,31
			PAN ³⁰	31,23	
			DIA-URG	12,67	
			Otros	7,02	
1999 Segunda Vuelta	2		FRG	66,84	
			PAN	31,36	
2003	11	4,81	PP ³¹ -MR-PSN	33,43	59,79
			UNE ³²	26,36	
			FRG	19,31	
			PAN	8,35	
			Otros	12,55	
2003 Segunda Vuelta	2		PP-MR-PSN	54,13	
			UNE	45,87	
2007	14	5,56	UNE	28,23	51,74
			PP	23,51	
			GANA ³³	17,23	
			CASA	7,45	
			FRG	7,29	
			Otros	16,29	
2007 Segunda Vuelta	2		UNE	52,82	
			PP	47,18	

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Political Database of the Americas.

28. Son 9 partidos y dos alianzas: LOV-UD y DIA-URNG
29. FRG: Frente Republicano Guatemalteco
30. PAN: Partido de Avanzada Nacional
31. PP: Partido Patriota, MR:
32. UNE: Unión Nacional de la Esperanza
33. GANA: Gran Alianza Nacional

Como se puede observar del cuadro anterior, los partidos políticos han sido incapaces de conservar los apoyos electorales relativamente estables de una elección a otra. El indicador usual para medir la estabilidad es el índice de volatilidad de Pedersen, que registra el cambio neto de participación en los votos de los partidos de una elección a otra. Para el período 2003-2007, el Índice de Pedersen en el nivel presidencial fue de 59,09, mostrando una volatilidad muy elevada y por encima de la región centroamericana tal y como se muestra en el cuadro a continuación. Este índice indica que entre una elección y otra la variación de votos a nivel presidencial es casi de un 60%. Tal y como lo hemos podido apreciar en el cuadro 6, los electores han cambiado sus preferencias constantemente, siendo el UNE y el PP los dos únicos partidos que han podido conservar sus votantes, aunque el último necesitó aliarse con otros partidos para las elecciones del 2003.

Cuadro 3.7
Volatilidad Elecciones Presidenciales en Centroamérica
y República Dominicana

País	Período	Número de Períodos	Índice de Pedersen
Guatemala	2003-2007	1	59,09
El Salvador	2000-2003	1	5,3 ³⁴
Honduras	1997-2005	3	6,68
Costa Rica	2002-2006	1	36,00
Panamá	1999-2004	2	43,11
República Dominicana	1978-2000	6	21,2 ³⁵

Fuente: Elaboración propia.

Es importante destacar que el nivel de volatilidad se presenta en todas los niveles de elección. Para el período 2003-2007, el Índice de Pedersen en la elección de alcaldes fue de 52,98 y en la elección de diputados de 63,12.

34. Tomado de Artiga-González, Alvaro. (2003) Elitismos competitivo. Dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003). San Salvador, El Salvador: UCA editores. PP: 119.

35. Tomado de Archard y González, 2004:33

3.2.1.2 Arraigo de los partidos políticos

Esta dimensión hace referencia a la solidez y estabilidad de los vínculos de los partidos políticos con los ciudadanos. Se mide en dos niveles: a) la permanencia de los partidos, la cual vimos anteriormente en el nivel presidencial y que ahora analizaremos en el nivel legislativo; y b) la identificación ciudadana con los partidos.

Para medir las variaciones que presenta el sistema de partidos en el apareamiento y desaparecimiento de partidos con presencia parlamentaria, utilizaremos el Índice de Fluididad de la oferta partidista (Fp). Este Índice indica que cuanto mayor sea el resultado Fp, más fluida es la oferta partidaria, y cuanto menor sea Fp, más estructurada es la misma. En el cuadro que se presenta a continuación se muestra la fluidez de la oferta partidaria en Guatemala, desde 1985 hasta el año 2003, tomando como base el año 1985.

Cuadro 3.8
Evolución de la fluidez de la oferta partidista en
Guatemala en elecciones legislativas de 1981 a 2005

PARTIDO	1985	1990	1994	1995	1999	2003
DCG	51	23,28	16,25	3,75	1,77	0,63
UCN	22	35,34	8,75	2,5	-	-
MLN-PID	12	-	-	-	-	-
PDC-PR	11	-	-	-	-	-
PSD	2	-	-	-	-	-
CAN	1	-	-	-	-	-
PNR	1	-	-	-	-	-
MAS	-	15,52	-	-	-	-
PAN	-	10,34	28,75	53,75	32,74	10,76
FRG-PID-FUN	-	10,34	-	-	-	-
MLN	-	2,59	3,75	1,25	-	-
MLN-FAN	-	1,72	-	-	-	-
PSD-APS	-	0,86	-	-	-	-
FRG	-	-	41,25	26,25	55,75	27,22
UD	-	-	1,25	2,5	0,88	-
FDNG	-	-	-	7,5	-	-
UCN-DCG-PSD	-	-	-	2,5	-	-
DIA-RNG	-	-	-	-	7,96	-
PLP	-	-	-	-	0,88	-
GANA	-	-	-	-	-	29,75
UNE	-	-	-	-	-	20,25
PU	-	-	-	-	-	4,43
ANN	-	-	-	-	-	3,8
URNG	-	-	-	-	-	-
DIA	-	-	-	-	-	0,63
Totales	100	100	100	100	100	100
Fp	base	34,685	35,47	5	11,295	34,29

*Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de
Political Database of the Americas.*

Basándonos en los datos que presenta el cuadro anterior, podemos determinar que la oferta partidista en Guatemala ha tendido a ser bastante fluida, con la presencia de múltiples partidos en el escenario electoral, los cuales desaparecen en algún período de tiempo y vuelven a participar en elecciones, o bien han desaparecido del todo. Con esta información, podemos ob-

servar que en Guatemala, la pluralidad de partidos y la aparición de nuevas organizaciones han estado presentes como características del sistema de partidos.

La segunda dimensión de arraigo de los partidos políticos es la identificación de la ciudadanía con ellos. Tal y como se aprecia en el cuadro a continuación, los ciudadanos guatemaltecos han venido perdiendo cercanía con los partidos políticos.

Cuadro 3.9
Afinidad de los Ciudadanos con los Partidos Políticos³⁶

Identificación con los partidos			
País	Promedio 1996/97	2003	Valoración 1996/97-2003 (%)
Guatemala	21,4	14,6	-32,0
El Salvador	27,5	19,7	-28,2
Honduras	34,2	22,0	-35,6
Nicaragua	36,2	20,5	-43,4
Costa Rica	17,7	15,5	-12,8
Panamá	21,7	22,1	1,4
Promedio	35,07	19,07	-25,1

De acuerdo con el índice de institucionalización creado por Jones (2005) citado por Payne et.al. (2006), el índice de institucionalización del sistema de partidos en Guatemala es de 1,08. El valor de dicho índice va de 1 a 3, donde 1 significa la menor institucionalización posible y 3 la mayor. En el caso de Guatemala, de acuerdo con este índice el sistema de partidos es poco institucionalizado.

3.2.2 Fragmentación

Para medir el nivel de fragmentación de un sistema de partidos se utiliza el Índice Laakso y Taagepera, para determinar el número efectivo de partidos políticos. Para su cálculo se hace uso de la información de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos. Mediante este Índice se puede determinar cuántos partidos tienen relevancia sistémica. Como

36. Tomado de Payne et al (2006).

vimos anteriormente, en la elección presidencial, el sistema de partidos es altamente fragmentado, lo cual aunado al umbral del 50% ha obligado a que se desarrollen segundas vueltas a partir de las elecciones de 1995.

En el nivel legislativo se repite el esquema de multipartidismo fragmentado. Para el último proceso electoral llevado a cabo en el 2007, calculando el número de escaños legislativos alcanzados por los partidos políticos, tenemos que el número efectivo de partidos parlamentarios es de 4,77, lo cual indica que de los trece partidos que compitieron por un escaño en el Congreso, sólo cuatro han logrado mayor relevancia sistémica.

Si se utiliza el Índice de Rae que mide el nivel de fraccionamiento que presenta el sistema político guatemalteco, tomando como base nuevamente el número de escaños que tienen los partidos en el Congreso, se obtiene que para el 2003 el Índice fue de 0,78 y para el 2007 de 0,79. El valor de dicho índice oscila entre “0” que es un sistema de partidos perfecto, que no se encuentra fragmentado y “1” es un sistema altamente fragmentado. Si la cifra es cercana a 0,5 estamos ante la presencia de un sistema bipartidista perfecto. En el caso de Guatemala, el sistema en el nivel legislativo es altamente fragmentado, lo cual se evidencia con la gran cantidad de partidos políticos representados en el Congreso, tal y como se mostró en el cuadro No. 8.

3.2.3 Polarización

De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad de Salamanca, sobre élites latinoamericanas, el Congreso guatemalteco se ha caracterizado por presentar una baja polarización ideológica, ya que según esta investigación, los parlamentarios guatemaltecos tienden a orientarse hacia posiciones de centro, ubicados en las medias de 5,25 en la legislatura del período 2000-2004 y 5,35 en el período 2004-2008, donde los valores oscilan entre uno y diez, siendo uno el extremo izquierda y diez el extremo derecha (Alcántara, 2008; 2).

El estudio señala que los partidos de oposición ocupan el espectro ideológico del centro derecha. El Partido Gran Alianza Nacional (GAN) se sitúa en el 6,07 de la escala antes descrita; el Partido Patriota (PP) se encuentra en el 6,76, mientras que el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) se encuentra en el 5,32 y los diputados de la Independiente Bancada Guatemalteca (BG) se ubican en el 6,62.

Por su parte el partido de gobierno, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), se encuentra situado cerca del centro, alcanzando una puntuación media de 4,42 puntos en la escala, desplazándose a posiciones menos extremas que

en la legislatura anterior, donde los legisladores se auto ubicaban en un 3,50 de la escala izquierda-derecha (Alcántara, 2008; 2).

3.3 Comportamiento electoral en el nivel local

Como hemos visto en secciones anteriores, la elección directa de autoridades locales se hace de manera simultánea con las elecciones nacionales. Si bien en este nivel de elección se pueden postular candidatos por parte de los comités cívicos electorales, las elecciones siguen siendo influenciadas por el comportamiento de los partidos políticos, quienes por medio de sus estructuras partidarias dominan la política local.

En términos de abstencionismo, los ciudadanos muestran un alto nivel de abstencionismo en comparación con las elecciones presidenciales y legislativas. A continuación se muestra el nivel de abstencionismo para las elecciones del 2003 y 2007.

Cuadro 3.10
Nivel de Abstencionismo por Tipo de Elección: 2003 y 2007

Tipo de Elección	2003	2007
Presidencial	47,67%	33,27%
Legislativo	50,03%	39,64%
Alcaldías	70,24%	64,47%

Fuente: elaboración propia.

Los niveles de abstencionismos podrían explicarse parcialmente con la percepción que tienen los ciudadanos con respecto al estado de la democracia en Guatemala. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro para el 2008, sólo el 32% de los entrevistados muestran apoyo a la democracia. En cuanto a la pregunta de cuán democrático es el país, le dan una puntuación de 5.2 en una escala de 1 a 10.

En Guatemala, llama la atención que la satisfacción con la democracia (27%) es inferior en 19 puntos a la aprobación de la gestión del gobierno (46%), y muy similar en cuanto a la confianza en el gobierno (28%). Una posible explicación es que los ciudadanos no ven que la economía funcione bien en el actual sistema democrático, ya que al consultarles sólo el 24% contestaron favorablemente (Latinobarómetro, 2008:107).

3.3.1 Comportamiento en las elecciones de alcaldes

En este punto es importante destacar el alto nivel de volatilidad medido por el Índice de Pedersen, el cual registró un valor de 52,98 para el período 1999-200, similar al registrado en el nivel presidencial.

En términos de fragmentación del sistema de partidos, se muestra un cambio interesante entre las elecciones del 2003 y las del 2007. Mientras en el 2003 el Índice Laakso-Taagepera alcanzó un valor de 2,18, mostrando características de un sistema bipartidista, para las elecciones del 2007 se pasó a un escenario totalmente distinto de multipartidismo fragmentando, alcanzando un valor de 6,03.

Como se puede observar en el cuadro a continuación, el nivel de fragmentación varía de acuerdo con la región geográfica.

Cuadro 3.11
Nivel de Fragmentación en la Elección de Alcaldes: 2003-2007

Indice Laakso-Taagepera		
Departamento	2003	2007
Guatemala	0,00	2,58
Sacatepequez	3,94	3,69
Chimaltenango	3,07	3,86
El Progreso	3,94	2,92
Escuintla	3,76	4,98
Santa Rosa	3,92	3,54
Sololá	6,04	3,62
Totonicapá	1,84	2,89
Quetzaltenango	3,93	3,39
Suchitepequez	5,70	4,03
Retalhuleu	4,54	3,44
San Marcos	5,71	3,17
Huehuetenango	4,66	7,22
Quiché	1,35	2,55
Baja Verapaz	3,35	3,34
Alta Verapaz	2,62	3,61
Petén	5,48	2,11
Izabal	3,04	0,00
Zacapa	2,25	9,64
Chiquimula	2,28	3,77
Jalapa	1,52	2,05
Jutiapa	4,52	6,94
GUATEMALA	2,18	6,03

Fuente: elaboración propia.

3.4 Reflexión final

El objetivo de este estudio ha sido analizar las interacciones político-institucionales entre el diseño y aplicación del sistema electoral y sus implicaciones en la política local.

La información obtenida permitió evaluar los impactos de las reglas electorales sobre el sistema de partidos políticos a nivel nacional y local. Al respecto, se pudo observar que Guatemala presenta un sistema de partidos poco institucionalizado, altamente fragmentado y con una tendencia hacia el centro en términos de ideología.

En términos de la influencia de las fórmulas electorales, se identificó que en el nivel presidencial se cumple la Segunda Ley de Duverger, la cual indica que el escrutinio mayoritario de dos vueltas tiende al multipartidismo. Adicionalmente, se identificó que existe poco interés de los partidos político para formar coaliciones que les permitan ganar en la primera vuelta. De ahí que en todas las elecciones efectuadas a partir de 1995 se ha tenido que recurrir a la segunda vuelta.

Otro elemento importante de destacar es el alto nivel de abstencionismo que se presenta en las elecciones municipales. Tal situación podría estar influida por la percepción que tiene la ciudadanía en cuanto al papel de los gobiernos locales, el cual se ve en un segundo plano debido a la co-existencia de dichos gobiernos con otras instancias de descentralización como son los gobernadores y los Concejos de Desarrollo Regional y Departamental.

En cuanto a reforma electorales necesarias, si bien desde el inicio de la transición hacia la democracia en se han dado pasos importantes en materia de transformación del sistema político-electoral, todavía hay temas que requieren de atención. De acuerdo con Mario Fuentes Destrac (2008), los temas de reforma pendientes son:

- a. La democratización interna de los partidos políticos.
- b. La profundización de la democracia representativa.
- c. El castigo del financiamiento político ilícito y otros ilícitos político- electorales.
- d. La regulación de la consulta popular.
- e. La prolongación de los periodos presidencial y legislativo a 5 o 6 años, siempre y cuando exista renovación parcial del Congreso (en 50%) a mitad del periodo presidencial.
- f. El fortalecimiento del poder local, fundamentado en una descentralización fiscal y en la elección de autoridades regionales (gobernadores y consejos departamentales) y locales (jueces de paz, fiscales de distrito y jefes de policía).

Bibliografía

Achard, D. y González, L. (2004). Un Desafío a la Democracia. Los Partidos Políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica: BID-IDEA-OEA.

Alcántara, M. (2008). Proyecto Élités Latinoamericanas Guatemala 2008-2012. Universidad de Salamanca (1994-2008). En: http://americo.usal.es/iberoame/sites/default/files/boletin_40.pdf.

Artiga-González, A. (2003) Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003). San Salvador, El Salvador: UCA editores.

Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala (1985). Constitución Política de la República de Guatemala. En: <http://www.congreso.gob.gt/Pdf/Normativa/Constitucion.PDF>. Guatemala.

Asamblea Nacional Constituyente de Guatemala (1985). Ley Electoral y de Partidos Políticos. En: http://www.tse.org.gt/descargas/Ley_Electoral_y_de_Partidos_Politicos.pdf. Guatemala.

Conde, R. (2007). Grupos de presión y oposición parlamentaria: Guatemala. En: Vargas, Jean Paul y Pettri, Dennis (coordinadores). Pactos sociales y participación en las políticas públicas: Gobernabilidad Neocorporativa en América Central. Fundación Carolina. Madrid, España.

Duverger, Maurice (1974). Los partidos políticos. México: Fondo de Cultura Económica.

Fuentes Destrac, Mario (2008). La Reforma Política Electoral en Guatemala. En: Zovatto, D. y Orozco, J. (Coordinadores). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. International IDEA Internacional. México.

Hartlyn, J. et al (2008). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea. En: Comparative Political Studies.

Medrano, G. y Conde, C. (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en Honduras. En: Zovato, D. (Coordinador). Regulación jurídica de los partidos en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, International IDEA Internacional. México.

Molina Meza, Juan Fernando (2003). Gobernabilidad democrática y reformas políticas en Guatemala. Ponencia para la mesa sobre “Partidos Políticos” del I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica, 12 – 14 de agosto de 2003.

Payne, J.M. et.al. (2006). La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Washington: BID.

Rosental, G. (1998). Comisión de Acompañamiento de la Paz. Discurso pronunciado en el Seminario Avances y Resultados de las Comisiones de la Paz. Antigua, Guatemala.

Tapia, C. (2008). Acciones afirmativas para la participación política de la mujer en Latinoamérica. Ponencia para el Seminario-Taller: “Acceso de la mujer a la toma de decisiones en política”. República Dominicana, 8-12 de setiembre de 2008.

Tribunal Supremo Electoral (2007). Reglamento de control y fiscalización del financiamiento público y privado de las actividades permanentes de campaña electoral de las organizaciones políticas. Tribunal Supremo Electoral. Guatemala.

Salazar, S. (2004). Informe sobre Guatemala En: Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana: avances y tareas pendientes. Instituto Centroamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

Zovatto, D. (2001). La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2000. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 21. Caracas, Venezuela.

Capítulo IV

Análisis de caso

Honduras

Introducción

Después de veinte años de imposición de gobiernos militares por la vía del golpe de estado, se inicia en Honduras un proceso de transición democrática. Desde 1981, en el país se han celebrado siete elecciones generales y los gobernantes electos popularmente han concluido su mandato.

En esta nueva etapa democratizadora, el país se ha dado a la tarea de estructurar reformas constitucionales y electorales que consoliden un sistema más justo y competitivo. En el año 2004, se aprobó una nueva Ley Electoral que buscaba crear un órgano electoral más competente y autónomo en la conducción de los procesos electorales, se introdujo la figura del Vicepresidente, se añadió regulaciones en torno a las campañas electorales, la regulación del financiamiento político, y la introducción de listas abiertas para las elecciones de diputados.

Además de los cambios realizados en materia electoral, el país también ha promovido la descentralización como parte de sus esfuerzos de modernización del Estado. En 1990, mediante decreto legislativo 134-90 se promulga la Ley de Municipalidades, la cual define a las municipalidades como entes autónomos cuyo gobierno está a cargo de la corporación municipal (artículo 3, Ley de Municipalidades).

La corporación municipal está compuesta por un alcalde, un vicealcalde y un cuerpo de regidores, cuya cantidad varía en función del tamaño del municipio. Todos ellos son electos popularmente por un período de cuatro años. Honduras cuenta con 298 municipalidades.

Adicionalmente, en cada uno de los dieciocho departamentos se cuenta con la figura del gobernador, el cual es el representante del Poder Ejecutivo en dicha circunscripción y de libre nombramiento de éste. Una de sus funciones es servir de enlace entre el Poder Ejecutivo, las municipalidades, y las autoridades nacionales que tengan delegación en el departamento.

El fortalecimiento de los gobiernos locales a nivel internacional ha estado orientado a promover una mayor participación ciudadana y una mayor democracia en la conducción de los asuntos públicos. Es por tal razón, que se impulsó la elección directa de las autoridades locales, con el fin de crear un mayor nivel de responsabilidad (accountability) de dichas autoridades hacia los ciudadanos de su municipio. También, se pretendía promover una mayor visibilidad de las agendas locales.

Sin embargo, el logro de dicho objetivo está mediado por las características de la ingeniería electoral de cada país y sus implicaciones en el sistema

político local. Por tal razón, en el presente documento se hace un análisis de las principales características de la ingeniería electoral hondureña y sus impactos en la política local. Para una mejor comprensión de la temática, el documento se ha dividido en tres secciones. En la primera, se analiza el diseño electoral dentro del cual los actores toman sus decisiones políticas. Posteriormente, se examinan los impactos de dicho diseño en el sistema político hondureño en general y en los municipios en particular. Finalmente, se estudia el comportamiento de los actores en torno a la política local y las reformas electorales pendientes.

4.1 Diseño electoral

En esta sección se analizan el conjunto de reglas y principios electorales, por medio de los cuales se determinan el cómo y el quien participa en la adopción de las decisiones y el cómo los rendimientos de este marco institucional influyen en las interacciones entre los actores.

Para una mejor comprensión del tema, la sección se ha subdividido en tres partes. En la primera, se examinan las reglas del juego electoral hondureño tanto a nivel nacional como a nivel local. Posteriormente, se analiza el sistema de representación vigente que permite la conversión de votos. Finalmente, se estudian las características que presenta el diseño del árbitro electoral.

4.1.1 Reglas del juego electoral

El sistema electoral constituye uno de los pilares para la estructuración de todo sistema político, dentro del cual los partidos políticos juegan un papel muy importante. El sistema electoral determina las reglas del juego y el margen de acción que tienen los partidos políticos dentro de la vida democrática.

El marco legal del sistema electoral de Honduras está dado por la Constitución Política de 1982 y la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, que rige desde el 15 de mayo del 2004.

Un primer elemento a destacar, es que el país cuenta con un calendario electoral uniforme, ya que se realiza una elección general de todos los puestos de elección popular, la cual se efectúa el último domingo del mes de noviembre del año anterior a que finalice el mandato constitucional (artículo 159, Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, en adelante LEOP). Los puestos de elección son:

- a. Presidente y un vicepresidente.

- b. Diputados al Parlamento Centroamericano
- c. Miembros Diputados al Congreso Nacional
- d. de las Corporaciones Municipales

De acuerdo con la teoría, las implicaciones del calendario uniforme es que tienden a producir un efecto “arrastre” y el predominio de la lógica nacional, ya que las preferencias de voto en el nivel nacional arrastra las preferencias hacia los otros cargos, especialmente cuando el método de elección de los mismos es de mayoría, ya que los electores consideran que son muy pocas las probabilidades de que partidos emergentes u otras fuerzas políticas puedan acceder al poder. Tal efecto puede verse mermado en el uso de fórmulas de representación proporcional. Estos efectos serán analizados en la segunda parte de este documento.

4.1.1.1 Acciones afirmativas

En términos de acciones afirmativas, el capítulo II de la LEOP promueve la igualdad política. Concretamente, el artículo 105 de dicha ley establece una base mínima de un 30% aplicable a los cargos de dirección de los partidos políticos y los cargos de elección popular. Esa directriz no aplica en aquellas circunscripciones donde corresponde elegir sólo un diputado.

Un estudio sobre acciones afirmativas en elecciones primarias, realizado por el Centro Estratégico de Recursos Políticos de la Organización de Estados Americanos, señala que en Honduras, únicamente el Partido Unificación Democrática y el Partido Nacional de Honduras aplican acciones afirmativas a favor de las mujeres para la selección de candidaturas en el ámbito legislativo.

La falta de cumplimiento de este mecanismo por algunos partidos, ha generado que el 30% establecido, no se logre. Para las elecciones legislativas de noviembre del 2005, de un total de ciento veintiocho escaños, únicamente treinta lograron ser ocupados por mujeres, alcanzando un total del 23.40% de los puestos en el Congreso Nacional (Tapia, 2008: 12).

4.1.1.2 Modalidad del voto

La modalidad del voto en Honduras es de carácter domiciliario, es decir que el ciudadano puede ejercer el sufragio en el centro electoral al que tenga mayor acceso y mayor proximidad geográfica con respecto a su domicilio. Otra disposición referente al ejercicio del voto, es que los hondureños que residan en el exterior, pueden ejercer el sufragio para elegir al Presidente y Vicepresidente de la República en las elecciones generales (artículo 58-61, LEOP).

4.1.1.3 Presentación de candidaturas

En cuanto a la presentación de candidaturas, éstas pueden ser presentadas tanto por partidos políticos como mediante candidaturas independientes. En el caso de las candidaturas presentadas por partidos políticos, éstos deben convocar a elecciones primarias, las cuales se llevan a cabo el tercer domingo del mes de febrero del año electoral (artículo 113, LEOP). Estas elecciones se llevan a cabo bajo la supervisión del Tribunal Supremo Electoral.

Los movimientos interesados en presentar candidatos para las elecciones primarias, deben presentar a la autoridad central del respectivo partido el listado de los ciudadanos que respaldan la inscripción de candidaturas en un número no menor al 2% del total de votos válidos obtenidos por el partido político respectivo, en el nivel electoral de mayor votación en la última elección (artículo 116, LEOP).

La autoridad central de cada partido político presenta las candidaturas de los diferentes movimientos de su partido ante el Tribunal Supremo Electoral. Una vez que ha finalizado el período de inscripción de candidaturas, el Tribunal procede a establecer el orden de las mismas en las respectivas papeletas de votación. Dicho orden se hace por medio de sorteo para cada partido político (artículo 121, LEOP).

De acuerdo con el artículo 125 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, el Tribunal determinará a los vencedores de las elecciones primarias utilizando las siguientes fórmulas electorales:

- a. Para los candidatos a Presidente y Vicepresidente, se elegirá al candidato que obtenga la simple mayoría de votos.
- b. Para los candidatos a Diputados, se integran sumando el número de votos obtenido por cada candidato, de mayor a menor, de manera que el primer lugar lo obtendrá quien haya alcanzado el mayor número de votos y de esta manera en forma descendente hasta completar el número de diputados que corresponda a cada departamento.
- c. Para la integración de los miembros a las Corporaciones Municipales la selección de los candidatos se realizará de la siguiente manera:
 1. Se calculará el cociente electoral municipal, mediante la división del total de votos válidos de todos los movimientos internos postulados en un municipio, entre el número total de los miembros que deben elegirse en dicho municipio, excepto por el Vicealcalde.
 2. Se elegirá como candidato a Alcalde y Vicealcalde a los postulantes de la nómina de candidatos del movimiento interno que haya obtenido la mayoría de votos, restándole del total de votos que obtuvo dicha nómina, el equivalente de un cociente electoral municipal.

3. Se elegirá como candidato a primer Regidor, al postulante que aparezca en la nómina que haya obtenido el mayor número de votos, después de haberle restado el cociente electoral municipal, con el que se eligió al Alcalde y Vicealcalde. De esta forma se hará sucesivamente hasta completar el total de Regidores que corresponden a un municipio.

Una vez obtenidos los resultados de las elecciones primarias, el Tribunal inscribirá como candidatos para las elecciones generales, quienes hayan resultado electos en el proceso electoral primario y se publicará en el Diario Oficial La Gaceta.

Dichas elecciones internas se han convertido en un proceso altamente institucionalizado, lo cual ha llevado a que éstas se comparen cada vez más a una primera vuelta electoral, como se practica en muchos países, que mantienen un sistema con dos vueltas electorales (Paz Aguilar, 2008: 644).

Otra característica de esta democratización interna de los partidos, es que los movimientos o tendencias internas de los partidos tradicionales que presentan candidaturas en las elecciones primarias de su partido, han seguido la tendencia de adoptar la configuración y lógica de mini partidos políticos, por lo que, con el fin de evitar dicha situación, la ley prescribe que estos movimientos se deben disolver una vez que se haya finalizado el proceso electoral primario (Paz Aguilar, 2008: 645-656).

En Honduras, también existe la posibilidad de presentar candidaturas independientes para participar en las elecciones generales, y estas constituyen las postulaciones de ciudadanos, para cargos de elección popular, que se encuentren desvinculadas de los partidos políticos. Si se desea presentar candidatura para el cargo de Presidente, también se debe presentar un candidato para Vicepresidente; en el caso de presentar candidatura para Diputado, se debe incluir también un suplente y para los casos de Corporaciones Municipales, se debe presentar la nómina completa (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 130-132).

Para la presentación de candidaturas independientes, al igual que a los partidos políticos, se les pide presentar la nómina de ciudadanos que apoyen la solicitud, equivalente a un 2% de votos válidos en la última elección general, para Presidente, Diputados o Corporaciones Municipales, según sea el caso de la candidatura. Además se debe presentar nombre y apellidos, tarjeta de identidad y fotografía del postulante, la constancia de vecindad, la declaración de principios y programa de acción política, domicilio para recibir notificaciones y emblema o dibujo de la candidatura (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 133).

Al igual que con las candidaturas de los partidos políticos, el Tribunal revisará los documentos con el Censo Nacional Electoral, en un período de cinco días posterior a la solicitud y exhibirá las nóminas durante diez días, plazo en el que se pueden presentar impugnaciones. Vencido éste plazo, el Tribunal, en un período de cinco días determinará la resolución correspondiente. Si el Tribunal tramita la inscripción de la candidatura, la publicará en el Diario Oficial La Gaceta.

A pesar de que las candidaturas independientes son una realidad legal, el sistema político hondureño es dominado por los partidos políticos, por lo que resulta casi imposible ocupar el puesto de Presidente de la República, Diputado o Alcalde al margen de los partidos políticos, ya que entre estos existe un acuerdo no escrito de bloquear sistemáticamente, los intentos de candidaturas independientes (Paz Aguilar, 2008: 644). Adicionalmente, al estar obligadas las candidaturas independientes a presentar el mismo número de adherentes que los partidos políticos, y tener acceso al financiamiento público sólo si ganan el puesto de elección, el mismo sistema electoral desestimula este tipo de candidaturas.

4.1.1.4 Alianzas

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas establece en su artículo 88 la posibilidad de que los partidos políticos puedan realizar alianzas totales o parciales. Las primeras son aquellas en que los miembros de la alianza postulan los mismos candidatos en los tres niveles de elección (presidencial, legislativo y municipal). La alianza parcial es aquella donde se postulan candidatos comunes sólo en alguno de los niveles de elección o en algunos departamentos.

Las alianzas se deben pactar por escrito, especificando nombre, emblema, idea, plan de acción política, programa de gobierno, respeto al principio de integración nacional, de distribución de cargos, y distribución del financiamiento público. Esta información se debe presentar ante el Tribunal Supremo Electoral seis meses antes de la celebración de las elecciones generales.

4.1.1.5 Barreras electorales

Las principales barreras electorales son las siguientes:

- a. Umbral de inscripción: la inscripción de candidaturas a puestos de elección requiere que los candidatos presenten su solicitud respaldada por un número no menor al 2% del total de votos válidos obtenidos

por el partido político respectivo. Lo mismo aplica para candidaturas independientes.

- b. Umbral de cancelación: Se cancelan los partidos políticos que no hayan obtenido por lo menos el 2% de los votos válidos en el nivel electivo de mayor votación, excepto en el caso que el partido haya obtenido un Diputado en el Congreso Nacional. Otra causal es la no participación en un proceso de elección general, con la única excepción de que haya participado en alianza con otro partido.

Tomando en consideración que las elecciones de los distintos niveles presentan algunas particularidades, a continuación se describen las principales reglas del juego electoral para cada nivel de elección.

4.1.2 Elecciones presidenciales

En el cuadro 1 se resumen las principales reglas electorales en el nivel presidencial. De estas, es importante destacar que la figura del Vicepresidente es producto de las reformas electorales del 2001, ya que antes se elegía solamente al Presidente y éste nombraba a tres designados presidenciales.

Cuadro 4.1
Reglas del juego electoral para la elección de presidente

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	Presidente y un Vicepresidente
Duración del mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	Una sola circunscripción nacional
Definición de candidaturas	Elecciones primarias (artículo 113 LEOP)
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría simple (artículo 191 LEOP)
Re-elección	No

Fuente: elaboración propia.

El efecto teórico de la fórmula electoral utilizada de mayoría simple es que tiende a favorecer a los partidos más grandes en detrimento de los pequeños o nuevos. Como veremos en la segunda sección de este documento, este efecto parece confirmarse en el caso hondureño.

4.1.3 Elecciones de diputados

En este nivel es importante destacar que se elige un diputado propietario y un suplente por cada 35,000 habitantes o fracción que exceda 15,000 habitantes. En los departamentos que tengan un número inferior de habitantes, se elegirá un diputado propietario y uno suplente (artículo 202 CP). En el caso de diputados uninominales, la fórmula electoral es de mayoría simple.

La circunscripción electoral son los departamentos. De los dieciocho departamentos del país, dieciséis corresponden a circunscripciones plurinominales donde se aplica como fórmula electoral el método de representación proporcional de Hare y resto más alto con la modalidad de listas abiertas (artículo 193 LEOP).

En cuanto al tamaño de las circunscripciones y de acuerdo con la tipología sugerida por Nohlen (2004:57 y 58), se puede decir las mismas tienen un tamaño de circunscripción medio, ya que tienen una magnitud promedio de 7,1 escaños³⁷.

En este caso, la teoría indica que se debería esperar que la fórmula de representación proporcional condujera a una mayor “proporcionalidad” en la distribución de los escaños. Para medir el nivel de proporcionalidad, se utilizó el Índice de Rose, el cual mide el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños obtenidos por las organizaciones participantes en una elección. Los datos obtenidos muestran un alto nivel de coincidencia, especialmente en las elecciones del 2001 y 2005 donde el Índice dio un valor de 96,50 y 93,90 respectivamente. Para 1995 el valor del índice de Rose fue de 50,50.

A continuación se resumen las principales características para la elección de diputados al Congreso Nacional.

37. Las circunscripciones más grandes son la de Francisco Morazán (23 escaños) y Cortés (20). Las uninominales son Islas de Bahía y Gracias a Dios.

Cuadro 4.2
Reglas del juego electoral para la elección de diputados

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	128 diputados
Duración del mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	16 circunscripciones plurinominales y 2 uninominales.
Definición de candidaturas	Elecciones primarias (artículo 113 LEOP)
Forma de candidatura	Lista cerrada y no bloqueada para que el elector conforme su propia planilla.
Fórmula electoral	Mayoría simple para uninominales y representación proporcional para plurinominales (artículo 191 LEOP)
Re-elección	Si

Fuente: elaboración propia.

Producto de las reformas electorales aprobadas en el año 2004, para el caso de las elecciones para Diputados al Congreso Nacional, se implementó el uso de listas cerradas y no bloqueadas en las papeletas, con las que se establece un sistema de voto preferencial, en el que el votante tiene la oportunidad de elaborar su propia lista, seleccionándolos de las listas que presenta cada partido. Este hecho se considera uno de los principales logros de la reforma política electoral en Honduras. Sin embargo, este método conlleva una serie de ventajas y algunos riesgos.

Con respecto a las ventajas que presenta este sistema, se puede decir que contribuye a aumentar el vínculo entre el elector y el representante, ya que el voto es de carácter personal y más directo, que votar por el conjunto de candidatos designados por un partido para el caso de un determinado departamento, lo cual genera que los ciudadanos ejerzan el voto con mayores márgenes de autonomía y libertad.

Las listas abiertas también generan una mejoría en el liderazgo político, ya que los partidos políticos se ven comprometidos a postular candidatos que cuenten con una amplia popularidad en su circunscripción, y de esta manera se promueve que los postulantes se empoderen de la actividad política, pues se encuentran en la obligación de intervenir en la lucha por los votos, generando que el candidato se sienta más libre de las corrientes y menos comprometido con los partidos. Este hecho disminuye el poder de las cúpulas de los partidos políticos que acostumbran designar a sus candidatos de preferencia en los primeros lugares de las listas, asegurándoles un lugar en el Congreso.

Dentro de los riesgos que puede presentar este sistema, se encuentra el de la agudización de las luchas intrapartidarias, ya que los candidatos del mismo partido deben esforzarse por captar los votos dentro de un mismo público, lo cual genera eventuales confrontaciones internas. En el caso de Honduras esto puede llegar a profundizarse, ya que los partidos cuentan con movimientos internos para el caso de las elecciones primarias, provocando que los candidatos puedan llegar a trasladar sus diferencias hasta la campaña electoral.

Otro de los riesgos que puede presentar el sistema de listas abiertas, es un eventual aumento en el costo de la campaña electoral, ya que no solo se incurre en una propaganda a favor del partido, sino que también se le debe hacer promoción a los candidatos, por lo que se hace necesario reforzar los límites y regulaciones de la propaganda electoral.

Por otro lado, es importante recalcar que el sistema de listas abiertas constituye un cambio que afecta no solo a los partidos políticos, sino que también genera cambios en la cultura electoral de la ciudadanía, ya que se debe concientizar a la población en lo que constituye este cambio en el procedimiento de la votación y se deben flexibilizar algunos detalles de dicho procedimiento.

En el caso de Honduras, se presentaron algunas dificultades en los departamentos de mayor volumen electoral, ya que por ejemplo en el caso del departamento de Francisco Morazán, al que le corresponden veintitrés escaños, el proceso resultó algo incomodo para los electores, ya que las papeletas electorales contenían ciento quince fotografías de los candidatos de los cinco partidos, y el elector debía escoger a los veintitrés candidatos en un tiempo de tres minutos, tiempo en el que además debía votar por el Presidente, Vicepresidente y Corporaciones Municipales (Paz Aguilar, 2008: 641).

4.1.4 Elección de corporaciones municipales

Las corporaciones municipales están constituidas por un Alcalde, un Vicealcalde y un número de regidores que varía de acuerdo al tamaño poblacional del municipio de la siguiente manera (artículo 219, LEOP):

- a. Municipios con población hasta de cinco mil habitantes, eligen cuatro regidores.
- b. Municipios con población entre cinco mil uno y diez mil habitantes, eligen seis regidores.
- c. Municipios que cuenten con una población total entre diez mil uno hasta ochenta mil habitantes, eligen un total de ocho regidores.
- d. Municipios que cuenten con una población mayor a ochenta mil habitantes y cabeceras departamentales, eligen un total de diez regidores.

Para la elección de las autoridades locales, se utiliza un sistema de representación proporcional mediante el cálculo de cociente y residuo municipal. El artículo 195 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, establece que el procedimiento para determinar los resultados en las elecciones de los representantes de las corporaciones municipales, tiene el siguiente orden:

- a. Se obtiene el cociente municipal, dividiendo el total de votos válidos en un municipio, entre el número total de miembros que deben elegir, a excepción del Vicealcalde.
- b. Se declarará electo Alcalde y Vicealcalde municipal a los candidatos que aparezcan en la nómina de candidatos del partido, alianza o candidatura independiente que haya obtenido la mayoría de votos, restando del total de votos que favorecen a dicha nómina el equivalente a un cociente electoral municipal.
- c. Se declarará electo como primer regidor al ciudadano que aparezca en la nómina favorecida con el más alto número de votos, después de haber restado el cociente electoral municipal, con el que se eligió al Alcalde y al Vicealcalde. Se procederá de la misma forma, hasta que se complete el número de regidores que corresponde al municipio.
- d. En caso de que no se complete el número total de regidores por cada municipio, se declarará electo al candidato a regidor que corresponda de la lista del partido político, alianza o candidatura independiente que haya alcanzado el mayor residuo municipal electoral, y de esta manera, en orden descendente de residuos, hasta completar el número de regidores que corresponde al municipio.

Del procedimiento descrito anteriormente, se hace evidente una barrera electoral al utilizar el subcociente municipal, como base para la elección de los regidores municipales. Lo anterior podría estar afectando la representatividad de los concejos municipales pero favoreciendo la baja fragmentación. Esto lo determinaremos en la última sección de este documento.

Si en cualquiera de los procesos electorarios o bien en los casos de residuo llegara a presentarse un empate en los resultados, el Tribunal Supremo Electoral resolverá el caso, mediante un sorteo en presencia de los interesados (artículo 196, LEOP).

En el cuadro 3.3 se resumen las principales reglas del juego electoral en las elecciones de Corporaciones Municipales.

Cuadro 4.3

Reglas del juego electoral para las elecciones de concejo municipal

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	Alcalde, un Vicealcalde, y un número de regidores variables de acuerdo con el tamaño poblacional.
Duración del mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	298 distritos electorales
Definición de candidaturas	Elecciones primarias (artículo 113 LEOP)
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría simple para elección de alcaldes y representación proporcional para regidores (artículo 195 LEOP)
Re-elección	Si

Fuente: elaboración propia.

4.1.5 Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Supremo de Elecciones

En el año 2004, con la aprobación de la nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas y una serie de reformas constitucionales llevadas a cabo en el mismo año, se creó una nueva institución electoral que se denominó Tribunal Supremo Electoral, el cual pasó a sustituir al Tribunal Nacional de Elecciones en lo concerniente a la administración de los procesos electorales.

El Tribunal Nacional de Elecciones tiene rango constitucional y está regulado por el artículo 51 de la Constitución Política de la República de Honduras, reconociéndosele autonomía.

El Tribunal Supremo Electoral, está conformado por un total de tres Magistrados Propietarios y un Magistrado Suplente, los cuales son elegidos mediante el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, para ejercer el cargo por un período total de cinco años con posibilidades de reelegirse en el puesto (Constitución Política de la República de Honduras, 1982: artículo 52).

Esta conformación se dio a partir de una serie de reformas que se llevaron a cabo en el año 2001 y que se conocen como “Los acuerdos del 2001”. Anterior a dichas reformas, el órgano electoral llevaba el nombre de Tribunal Nacional de Elecciones y estaba conformado por siete representantes, cinco de los cuales eran elegidos por los cinco principales partidos políticos y dos representantes por la Corte Suprema de Justicia. Con las reformas del año 2001, se buscaba despartidarizar al Tribunal (Paz Aguilar, 2008: 639).

De acuerdo con Paz Aguilar, el Tribunal Supremo Electoral generó grandes expectativas en la ciudadanía hondureña y se esperaba que éste se convirtiera en un organismo despartidizado y con un alto grado de capacidad técnica y profesional. Sin embargo, en la práctica resultó ser ineficiente y lento en la administración del proceso electoral del año 2005, en el cual el Tribunal se retardó en la entrega de los resultados y se evidenció la falta de información oportuna para despejar la incertidumbre ciudadana (Paz Aguilar, 2008: 649). Sin embargo, hay que tener en consideración que ésta fue la primera elección que le tocaba administrar como nueva institución electoral.

A pesar de que han existido intentos por tratar de convertir al Tribunal Supremo Electoral en un órgano técnico, imparcial y objetivo, los intentos no han tenido el éxito que se esperaba, y el Tribunal paso de ser un diseño de conformación dominado por un solo partido, en el que usualmente, el partido en el poder cuenta con los representantes para tomar la mayoría de las decisiones, a transformarse en un órgano mixto partidizado, en el que existe una representación equilibrada de los partidos políticos, de manera que ninguno puede tomar decisiones por cuenta propia (Hartlyn, McCoy y Mustillo, 2008:7).

4.1.5.1 Integración de los órganos electorales y sistemas de designación

Antes de describir los órganos electorales, es necesario mencionar algunos aspectos del Registro Nacional de las Personas, el cual mediante la reforma constitucional del año 2004, se separó del Tribunal Supremo Electoral.

El artículo 54 de la Constitución Política de la República de Honduras, señala que el Registro Nacional de las Personas es una institución autónoma con personalidad jurídica, técnica e independiente, se encuentra situado en la capital del país y tiene autoridad en todo el territorio nacional. La administración de éste le corresponde a un director y dos subdirectores, los cuales son elegidos por un período de cinco años, mediante la votación de al menos dos tercios del total de los Diputados del Congreso Nacional.

Al Registro Nacional de las Personas le corresponde la tarea de extender a todos los ciudadanos hondureños, la tarjeta de identidad única, y debe facilitarle al Tribunal Supremo Electoral, toda la información necesaria para que éste lleve a cabo la elaboración del Censo Nacional Electoral (Constitución Política de la República de Honduras, 1982: artículo 55).

Con respecto a los organismos electorales que acompañan la función del Tribunal Supremo Electoral, se encuentran en primer lugar, los Tribunales

Electores Departamentales los cuales se integran por un miembro propietario y un suplente, los cuales son propuestos por cada uno de los partidos políticos, alianzas o candidaturas independientes, pero su nombramiento es potestad del Tribunal Supremo Electoral. Cuando por el número de partidos políticos, alianzas o candidaturas independientes, el Tribunal Departamental quedara constituido por un número par, el Tribunal Supremo Electoral nombrará un miembro propietario y suplente adicional.

Estos Tribunales tienen su sede en las cabeceras departamentales y se constituyen cuatro meses y medio antes de las elecciones generales y siguen funcionando un mes después de las mismas (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 19).

A los Tribunales Electorales Departamentales les corresponde comunicar su nombramiento a los Tribunales Electorales Municipales, conocer y resolver las quejas relacionadas con la función electoral que son planteadas contra los miembros de los Tribunales Electorales Municipales, convocar y presidir las reuniones consultivas de los miembros de los Tribunales Electorales Municipales, denunciar ante el Tribunal Supremo Electoral las irregularidades que sean de su conocimiento, entre otras (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 20).

Los Tribunales Electorales Municipales se integran en cada cabecera municipal, conformados por un miembro propietario y un miembro suplente por cada partido político, alianza o candidatura independiente contendientes en el proceso electoral. Al igual que los Tribunales Electorales Departamentales, funcionan cuatro meses antes y un mes después de celebradas las elecciones generales. En caso de que los partidos contendientes no nombrasen a un representante para integrar dicho Tribunal, el Tribunal Supremo Electoral nombrará a los ciudadanos del municipio para que los sustituya (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 21-22).

Los Tribunales Electorales Municipales tienen a su cargo la exhibición pública de los listados electorales y toda la información relativa al proceso electoral, hacer llegar el material electoral a las Mesas Electorales Receptoras, notificar al Tribunal Supremo Electoral las irregularidades detectadas en los listados electorales, recibir las actas de cierre de las Mesas Electorales Receptoras y practicar en sesión especial un escrutinio de todo el municipio y levantar un acta municipal enviándola al Tribunal Supremo Electoral con copia certificada a los partidos políticos, alianzas o candidaturas independientes (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 23).

Con respecto a las Mesas Electorales Receptoras, estas se integran con un miembro propietario y un suplente por cada partido político, alianza o candi-

dataura independiente. Las Mesas se ubican en los centros de votación en orden sucesivo, determinados previamente por el Tribunal Supremo Electoral. a los miembros de las Mesas les corresponde recibir los documentos y materiales electorales, levantar y firmar el acta de apertura de votación, admitir a los observadores internacionales, levantar y firmar el acta de cierre una vez practicado el escrutinio y entregarlo al Tribunal Electoral Municipal, entregar una certificación de resultados a cada miembro propietario de la Mesa, comunicar al Tribunal Supremo Electoral el resultado del escrutinio, entre otras (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 24-29).

4.1.5.2 Potestades legislativas en materia electoral

Con respecto a la capacidad de iniciativa legislativa del Tribunal Supremo Electoral, la Constitución Política, en una disposición de su artículo 51 señala lo siguiente:

“La ley que regule la materia electoral, únicamente podrá ser reformada y derogada por la mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional, el que deberá solicitar el dictamen previo del Tribunal Supremo Electoral, cuando la iniciativa no provenga de éste.”

De acuerdo a lo estipulado en el artículo anterior, el Tribunal Supremo Electoral cuenta con la potestad para presentar iniciativas de ley ante el Congreso Nacional y además se encuentra en la capacidad de evaluar y elaborar un dictamen sobre las propuestas de reforma a la Ley Electoral en caso de que la iniciativa provenga del mismo Congreso Nacional.

4.1.5.3 Autonomía presupuestaria

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, en su artículo 15, referente a las atribuciones del Tribunal Supremo Electoral, señala que a éste le corresponde elaborar y aprobar un proyecto de presupuesto de ingresos y egresos, para enviarlo al Congreso Nacional para su aprobación. Con esto podemos constatar que el Tribunal Supremo Electoral posee un cierto grado de autonomía presupuestaria, ya que tiene la potestad de elaborar su propio presupuesto.

En este sentido, podemos considerar que el Tribunal tiene una autonomía presupuestaria limitada, ya que no tiene garantizado en el presupuesto de la Nación una suma de dinero determinada. Tal situación podría eventualmente afectar su eficacia en el cumplimiento de su función de árbitro imparcial del proceso electoral, que resiste las presiones de los partidos políticos, ya que su presupuesto depende de una decisión política en el Congreso.

4.1.5.4 Ejercicio de la jurisdicción electoral

La legislación electoral en Honduras no presenta un apartado específico en el que haga referencia a los recursos de impugnación electoral y los plazos para los mismos, excepto en el caso de la demanda de nulidad. Sin embargo, en diferentes artículos se hace mención sobre casos en los que se puede presentar alguna impugnación, sin profundizar en el procedimiento que se requiere. A continuación se realizará una descripción sobre los artículos de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas que hacen referencia a algún mecanismo de impugnación en el sistema electoral hondureño.

El artículo 53 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, establece la posibilidad de interponer un recurso de reposición ante el Tribunal Supremo Electoral contra la cancelación de las inscripciones de los ciudadanos en el Censo Nacional Electoral, recurso que el Tribunal deberá resolver en un plazo de días hábiles. Sin embargo, ni este artículo ni ninguno otro establece lo cuales son las disposiciones de presentación del recurso.

Con respecto a la inscripción de partidos políticos, el artículo 77 de dicha ley, señala que a una solicitud de inscripción se le pueden presentar objeciones o impugnaciones, frente a lo cual, el Tribunal deberá abrir un expediente apruebas por un período de veinte días para proponer y ejecutar sobre la misma. Pasado este tiempo, el Tribunal debe resolver la impugnación presentada en los siguientes quince días hábiles, y frente a la resolución que tome el Tribunal, se podrá presentar un Recurso de Amparo contra la Corte Suprema de Justicia.

Otra ocasión frente a la que se puede recurrir a la presentación de un Recurso de Amparo, es contra la cancelación de la personalidad jurídica de un partido. Las causas de cancelación se encuentran estipuladas en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2008: artículo 97.

En el artículo 108 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, se menciona que es posible la presentación de una impugnación contra a la inscripción de un movimiento interno para las elecciones primarias de un partido político. La impugnación se debe presentar ante el Tribunal Supremo Electoral, el cual deberá comunicarlo de manera inmediata a la autoridad del partido. El artículo señala que la impugnación se tramitará sumariamente y se tramitará lo resultado a la autoridad del partido, pero en este artículo tampoco se especifica plazos ni formalidades de presentación.

Para el caso de las resoluciones de la Comisión Nacional Electoral de un partido y los resultados de las elecciones internas de éste, se podrán presentar los recursos legales que se hayan establecido en los estatutos del partido, los cuales se podrán presentar ante las autoridades centrales del partido o

en su caso ante el Tribunal Supremo Electoral (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 112).

El artículo 135 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, establece que durante el período de exhibición de las nóminas de electores que presentan como requisito de inscripción los candidatos independientes a cargos de elección popular, cualquier interesado podrá formular impugnaciones u objeciones a dicha solicitud independiente, en un plazo de diez días posteriores al período de exhibición. La resolución correspondiente se dictará dentro del término de cinco días calendario.

Por otro lado, el artículo 203 de la misma ley, estipula que se puede presentar una acción de nulidad contra la votación y la declaratoria de elecciones, sin perjuicio de las sanciones que establece la ley. Esta acción la puede presentar cualquier ciudadano en un período de diez días hábiles posteriores a la celebración de las elecciones si es una nulidad en contra de la votación. Si se trata de una nulidad contra los resultados, esta se puede presentar en un período de cinco días hábiles siguientes a la publicación de los resultados en el Diario La Gaceta (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: 203-204).

Esta demanda de nulidad debe presentarse por escrito, especificando los hechos en los que se fundamenta, los preceptos legales en los que se infringió y las pruebas correspondientes, sin perjuicio de que el Tribunal Supremo Electoral pueda realizar las investigaciones que considere necesarias. Esta demanda se deberá resolver en un período de diez días hábiles, posteriores a la presentación de la misma (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 205).

Si se declara la nulidad de una votación, el Tribunal Supremo Electoral, deberá reponer la votación, dentro de los diez días siguientes. En el caso de que la nulidad sea respecto a la declaratoria de las elecciones, esta se debe rectificar de inmediato y hacer su respectiva publicación. La resolución que dicte el Tribunal Supremo Electoral con respecto a una acción de nulidad, agota la vía administrativa y contra dicha resolución solo procederá el Recurso de Amparo, el cual se deberá presentar en período de diez días hábiles (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 206-207).

Finalmente, el artículo 218 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, establece que frente a las resoluciones de aplicación de sanciones administrativas y pecuniarias, se puede interponer un recurso de reposición, en el acto de la notificación o bien en el siguiente día hábil.

4.1.6 Partidos Políticos

El Código Electoral establece que los partidos políticos son instituciones de derecho público y la constitución de los mismos es libre. Se requiere que un número no menor a cincuenta ciudadanos hondureños comparezca ante un notario manifestando la intención de constituir un partido político y hacerlo constar en un acta notarial, la cual deberá contener el nombre y documentación de los solicitantes y el de su representante legal (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 62-63).

Una vez levantada el acta notarial, los partidos políticos deben solicitar su inscripción, para lo que deben presentar ante el Tribunal Supremo Electoral, una solicitud que contenga el testimonio del acta notarial de constitución, una declaración de principios, descripción, emblema e indicación del nombre del partido, programa de acción política, estatuto, una acreditación que señale que el partido cuenta con la organización de sus autoridades municipales y departamentales en más de la mitad del total de departamentos y municipios del país, y finalmente, una nómina de ciudadanos equivalente al menos al 2% del total de votos válidos emitidos en la última elección presidencial y esta deberá estar ordenada por municipios y deberá contener nombre, apellidos, huella dactilar, número de la tarjeta de identidad y firma de los ciudadanos. Esta solicitud puede presentarse al Tribunal en cualquier momento, excepto en el año electoral (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 65-66).

De acuerdo con el artículo 67 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, la declaración de principios que deben presentar los partidos, debe estar compuesta por los principios ideológicos, de carácter político, económico y social que postule el partidos, la obligación de cumplir con la Constitución y las leyes, la obligación de lograr sus objetivos por medios democráticos, representativos y participativos, acatamiento a la voluntad de las mayorías, y no subordinar su actuación a directrices de entidades nacionales o extranjeras, públicas o privadas que atenten contra la soberanía y la forma de gobierno del estado. Por su parte el programa de acción, debe realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados en su declaración de principios, proponer políticas que busquen resolver los problemas nacionales, y plantear formación ideológica y política para sus afiliados.

Por su parte, en los estatutos, los partidos pueden introducir libremente sus propias normas Sin embargo, de manera obligatoria, deben contener, la denominación del partido, el emblema y color que los caracteriza, los procedimientos para la afiliación de sus miembros, la obligación de presentar una plataforma electoral para cada elección en que participe y difundir la misma durante la campaña electoral, las sanciones que se aplicarán a los miembros

que infrinjan sus disposiciones internas. Además debe establecer los procedimientos democráticos para la integración de sus órganos directivos, los cuales deben ser al menos:

- a. Una Convención Nacional.
- b. Un Consejo Nacional o Comité Nacional.
- c. Consejos o Comités a nivel departamental y municipal.
- d. Un órgano responsable de la administración de sus recursos financieros y de presentar informes de ingresos y egresos anuales y de campaña.
- e. Un órgano responsable de la formación política e ideológica.
- f. Un Tribunal de Honor.

Una vez que un partido entrega los documentos de solicitud de inscripción, el Tribunal debe revisar los documentos con el Censo Nacional Electoral, en un período de veinte días. Cuando el proceso de revisión haya concluido, las nóminas serán exhibidas durante dos meses en las oficinas de los registros civiles municipales y en las sedes de los partidos políticos inscritos que funcionen en el domicilio de los ciudadanos que hayan respaldado la solicitud. Durante dicho período de exhibición, se podrán presentar reclamos, por parte de los ciudadanos sobre el uso indebido de su nombre en las nóminas, los cuales deben ser enviados al Tribunal Supremo Electoral, el cual resolverá dichos reclamos en un período de quince días posteriores al vencimiento del plazo de exhibición (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 73-75).

Si no existiesen reclamos y la solicitud de inscripción cumple los requisitos, el Tribunal Supremo Electoral emite la resolución de inscripción del partido en un período de ocho días. Por otro lado, si se presentaron reclamos, el Tribunal abrirá un expediente apruebas durante veinte días para proponer y ejecutar dicha solicitud. Una vez que se ha terminado este período, el Tribunal resolverá sobre la petición, en los siguientes quince días. Contra la resolución que dicte el Tribunal se podrá presentar un Recurso de Amparo ante la Corte Suprema de Justicia (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 76-77).

Si el Tribunal aprueba la solicitud de inscripción, entrega al partido una copia de la resolución, para que se publique en el Diario Oficial La Gaceta y de esta manera proceder al registro del partido político; una vez efectuada dicha inscripción y publicación, el partido político obtiene su personería jurídica (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 78-79).

Una vez que un partido esté inscrito en el registro del Tribunal Supremo Electoral, se encuentran en la obligación de practicar elecciones primarias para escoger a sus candidatos para participar en los cargos de elección

popular, las cuales se deben realizar el tercer domingo del mes de febrero del año electoral. El Tribunal Supremo Electoral, en conjunto con la Comisión Nacional Electoral del respectivo partido, deberán supervisar y controlar la dirección de dichas elecciones primarias (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 113).

4.1.7 Contribución pública y privada de los gastos políticos-electorales

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas regula lo relacionado al financiamiento, tanto privado como público, que reciben los partidos políticos en Honduras. Dicha ley señala que corresponden al patrimonio de un partido: el financiamiento público otorgado por el Estado, la deuda política, las contribuciones, donaciones, herencias y legados a su favor y cualquier otro ingreso lícito.

Con respecto a la deuda política, esta constituye la contribución otorgada por el Estado a los partidos políticos, para financiar el proceso electoral y tiene una relación directa con el número de votos válidos obtenidos por cada partido que participó en las elecciones. La legislación electoral señala que por cada voto válido obtenido en el nivel electivo más votado, los partidos y las candidaturas independientes que participen en las elecciones generales, tendrán derecho a un total de veinte Lempiras, cuya entrega le corresponde al Tribunal Supremo Electoral (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 82).

Ningún partido podrá recibir menos del 15% de la suma que le correspondió al partido que alcanzó el mayor número de votos, excepto en el caso de que un partido haya obtenido menos de diez mil votos en el nivel electivo más votado, disposición que constituye el umbral de los partidos para obtener esta contribución estatal (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 82).

La deuda política se desembolsa a nombre de los partidos políticos en dos cuotas. En un primer momento, a más tardar quince días después de la convocatoria a elecciones, se hace entrega del 60% de la cantidad que corresponde al partido, la cual se calcula con los resultados del proceso electoral anterior. La segunda parte del monto, equivalente a un 40%, se calcula con base en los resultados de las elecciones que se hayan llevado a cabo, y se entrega el primer trimestre del año post electoral (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, 2004: artículo 82).

Con respecto a las candidaturas independientes, es importante anotar que

el artículo 136 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas establece que estas solo tendrán derecho a recibir la deuda política en caso de que ganen el puesto para el que se postulen y el valor que les corresponda si es el caso, se les pagará en el primer trimestre posterior a las elecciones.

Adicionalmente, el artículo 226 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, establece que el Estado financiará los gastos de transporte y divulgación de los programas de gobierno de los partidos políticos. Para esto, el Tribunal Supremo Electoral le deberá remitir al Congreso Nacional un cálculo estimado del valor correspondiente a los mismos, para que puedan ser incluidos en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.

En cuanto a subsidios indirectos, la legislación electoral hondureña reconoce los siguientes:

- a. Los partidos políticos tienen derecho a introducir al país cada cuatro años, implementos fotográficos, vehículos automotores de trabajo, equipo de sonido para propaganda, equipo de computación y cualquier otra maquinaria y material necesario para uso exclusivo del partido político, los cuales estarán libres de impuestos, tasas, sobretasas y derechos, siempre y cuando el valor de los impuestos que se deban pagar no exceda de dos millones de lempiras (artículo 220, LEOP).
- b. los bienes inmuebles que sean propiedad de los partidos políticos, se encuentran exentos del pago de impuestos y tasas municipales (artículo 220, LEOP).

Los procesos electorales, también son financiados mediante contribuciones o donaciones de funcionarios o empleados públicos que se desempeñan en la administración pública centralizada y descentralizada, colectas populares y aportaciones privadas de empresarios o simpatizantes del partido. Todo este tipo de aportaciones, deben ser registradas en los libros contables de los partidos (Paz Aguilar, 2008:646).

En relación con este tipo de donaciones no estatales, la legislación electoral, señala que si los montos de contribución son superiores a ciento veinte salarios mínimos, deben notificarse ante el Tribunal Supremo Electoral, y en caso de que no se obedezca dicha disposición, se sancionará al partido con una multa del doble del valor registrado la primera vez y el triple del monto de lo no registrado en la segunda ocasión. Además, legalmente se estipula la obligación de los partidos a depositar sus fondos en instituciones del sistema financiero nacional, a nombre del partido, y a las órdenes de las autoridades que determinen sus reglamentos o estatutos (artículo 84-85, LEOP).

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, señala además, en su

artículo 87, que los partidos políticos se encuentran en el deber de establecer sistemas contables que permitan un control eficiente de las operaciones financieras que realizan y presentar al Tribunal Supremo Electoral, un informe de detalle el origen y destino de los ingresos y egresos del partido, además dichos informes deberán contener un balance general y un estado de resultado, auditados para cada ejercicio fiscal anual y por separado para cada proceso electoral. Toda la documentación de respaldo mencionada, deberá estar en poder de los partidos por un período de cinco años y el Tribunal se encuentra en la obligación de publicar los estados financieros anuales en un medio escrito de circulación nacional.

Dentro de las disposiciones legales que señala la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas con respecto al financiamiento de las campañas, también se contemplan una serie de restricciones sobre los fondos de carácter privado, por lo que el artículo 83 de dicha ley, les prohíbe a los partidos, alianzas y candidaturas independientes recibir las siguientes contribuciones:

- a. Contribuciones o donaciones anónimas, salvo las que se obtienen de colectas populares.
- b. Contribuciones o donaciones de empleados y funcionarios que se desempeñan en la administración pública centralizada y descentralizada, sin previa autorización de estos.
- c. Contribuciones de ejecutivos, directivos o socios de las empresas mercantiles que tengan concesiones con el Estado y las que explotan los juegos de azar o que se encuentren vinculadas con actividades mercantiles ilícitas. Esta prohibición además le es extendida a empresas matrices subsidiarias, sucursales y personas particulares.
- d. Subvenciones o subsidios de gobierno, organizaciones o instituciones extranjeras.
- e. Contribuciones o donaciones de personas naturales o jurídicas extranjeras, independientemente de la forma en que actúen.

Si se comprueba que un partido, alianza o candidatura independiente infringe las restricciones de contribuciones señaladas como ilícitas, se les sancionará con una multa equivalente al doble del monto que se compruebe haber recibido.

Las elecciones primarias no reciben financiamiento público directo y el total de sus costos debe ser asumido por los candidatos de los movimientos internos de cada partido, los cuales han tendido a contribuir lo mínimo posible en estas contiendas internas para apostar todo en las campañas para la elección general (Paz Aguilar, 2008: 648).

De acuerdo con Paz Aguilar (2008), el proceso electoral ha incluido las bases

para asegurar la transparencia y la rendición de cuentas, ya que por primera vez en veinticuatro años, los partidos políticos publicaron sus estados financieros. Sin embargo, el problema reside en que los egresos que han declarado los partidos no coinciden con los ingresos de los mismos, frente a lo que el Tribunal Supremo Electoral no actúa para remediar la situación.

En cuanto a la generación de incentivos y restricciones que el financiamiento estatal genera en el sistema de partidos, podríamos decir que las barreras no son altas, más en un sistema como el hondureño que cuenta únicamente con cinco partidos nacionales que han logrado alcanzar un alto grado de institucionalización.

Sin embargo, la situación se torna diferente para el caso de las candidaturas independientes, ya que estas solamente obtendrán la parte de la deuda política correspondiente, si ganan las elecciones en el nivel en el que se encuentran participando, si a esto sumamos la dificultad de un candidato independiente para haber alcanzado el fuerte requisito que demanda su participación en el primer lugar, deja poco espacio para que las candidaturas independientes se conviertan en un medio de participación política real.

Esta situación, demuestra la existencia de una actitud defensiva de parte de los partidos políticos para tratar de impedir la existencia de un sistema abierto que propicie la proliferación de candidaturas que de esta manera afecten la necesidad de militancia partidaria para poder participar como candidato a un cargo de elección popular (Salomón, 2004: 15).

La legislación electoral no contempla la conformación de partidos a una escala diferente de la nacional. Más bien solicita a estos la creación de órganos en los niveles departamentales y municipales. Concretamente, el artículo 65 de la LEOP establece que para la inscripción de un partido político, se requiere:

“Acreditar que el partido cuenta con la organización de sus autoridades municipales y departamentales en más de la mitad del total de municipios y departamentos del país”

Lo anterior, obliga a los partidos políticos a organizarse en al menos nueve departamentos y por lo menos ciento cuarenta y nueve municipios. Esto no solo constituye un requisito bastante difícil de cumplir para partidos emergentes en el nivel nacional, sino que constituye una imposibilidad de organización para un partido que presenta una agenda local, que busca impulsar un plan de trabajo en su municipio, ya que este requisito nacionaliza la política electoral y no da pie a partidos de ámbitos más reducidos, que bien podrían tener un mayor contacto con su población inmediata.

4.2 Sistema de Partidos Políticos en Honduras

El sistema de partidos de Honduras se caracteriza por ser un sistema bipartidista, en el que sus partidos fundacionales datan de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Este binomio partidista ha caracterizado la evolución del proceso político hondureño contribuyendo a una estabilidad democrática. Sin embargo, ha sido cooptado por caudillos e intereses de poder económico que se encuentran en función de negociaciones y repartos, que terminan sacrificando lo democrático por una conveniencia en el poder (Membreño, 2008:29).

De esta manera, el bipartidismo hondureño ha tendido a consolidar una estabilidad política, contribuyendo también a fortalecer una estabilidad del status quo en la supremacía de poder, en el reparto del aparato del Estado, en las negociaciones entre los partidos políticos, y en la poca o bien completamente nula alternancia que se da con otros partidos, evitando que se genere una evolución real de los partidos políticos en Honduras (Membreño, 2008:29).

De acuerdo con Membreño, en Honduras no existe una oposición real, ya que los dos partidos manejan el mismo discurso y actúan con una misma lógica política que solamente funciona en el reparto de poder y durante los períodos electorales. El autor señala que el bipartidismo en Honduras se ha visto fortalecido por las siguientes razones (Membreño, 2008:29):

- a. Una falta de voluntad política de los sectores populares.
- b. Representación directa de intereses económicos, políticos y familiares.
- c. Nula oposición entre partidos bipartidistas.
- d. Identidad partidaria, a falta de una sólida identidad nacional.
- e. Control absoluto del Estado y de sus instituciones.
- f. Grandes afinidades y poco distanciamiento ideológico entre los partidos.
- g. Creciente pobreza de sectores populares, lo cual contribuye al clientelismo político.
- h. Débil institucionalidad y organicidad de los partidos minoritarios.
- i. Inequidad política en el financiamiento de las campañas electorales.

Estos partidos que han constituido el orden bipartidista del sistema de partidos hondureño son: el Partido Liberal (PL) y el Partido Nacional de Honduras,(PN) los cuales surgen a finales del siglo XIX y se han alternado en el poder desde que en el año 1981 se puso fin al período de gobiernos militares impuestos por golpe de estado.

Con respecto a los restantes partidos que integran la competencia electoral en Honduras, estos surgen a mediados y finales del siglo XX. Sin embargo, estos no han dejado de ser minoritarios y no han logrado romper el mono-

polio bipartidista. A continuación se reseña brevemente el surgimiento de los cinco partidos políticos inscritos legalmente en Honduras.

En el año 1884, un grupo de hondureños liderados por el doctor Céleo Arias, fundó como asociación, un partido que se denominó “Liga Liberal”, cuyo objetivo principal era fundar las bases para la organización del Partido Liberal, con las expectativas de participar en las elecciones de 1887. En el año 1890, muere el doctor Arias, frente a lo que el también doctor Policarpio Bonilla asume el control y dirección del partido (Aguilar, 2008: 547).

En ese mismo año, se reúne un comité central de seis integrantes y para enero de 1891 se reúne la Convención Liberal, la cual redacta una constitución detallada y se elige al Dr. Bonilla como jefe del partido y candidato a la presidencia, de esta manera se consolidó la organización del Partido Liberal. Sin embargo, se presentaron tendencias al caudillismo, se dio la muerte del Dr. Bonilla, por lo que en el período comprendido entre 1911 a 1920 prácticamente no hubo Partido Liberal (Salomón, 2004a: 6).

Con respecto al Partido Nacional de Honduras, el general Luis Bográn empezó a realizar esfuerzos de constitución en el año 1891, por lo que reunió a un grupo de liberales moderados y personas sin afiliación política, para contrarrestar a los liberales radicales y formar un nuevo partido político. El 8 de febrero de 1891, se desarrolló una Asamblea de representantes, para fundar el Partido Progresista. Oficialmente, es hasta febrero del año 1903 que se da el acto fundacional del Partido Nacional, por parte del general Manuel Bonilla y seguidores del progresismo de 1891 (Aguilar, 2008: 547-548).

En el año 1919, el Partido Nacional redacta un programa detallado que fue impreso en El Cronista. Para el año 1923, con la adopción del nombre Partido Nacional y la publicación de su programa, se consolida la creación del segundo partido permanente en la historia de Honduras (Salomón, 2004a: 7).

El surgimiento del Partido Demócrata Cristiano de Honduras y el Partido Innovación y Unidad, se encuentra directamente relacionada con los procesos reformistas y modernizantes de los años sesentas y setentas, décadas que estuvieron marcadas por los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), los cuales abogaban por el reformismo nacionalista y la intervención del Estado en la economía (Salomón, 2004a: 7).

De esta manera, el Partido Demócrata Cristiano estaba ligado a los movimientos de la Iglesia Católica de los años sesenta y a su inclinación por los pobres. Durante éste período, la iglesia había desarrollado un trabajo sistemático con frentes estudiantiles, ligas campesinas y sindicatos de tendencia social cristiana (Salomón, 2004a: 7).

Para el año 1968, un grupo de laicos, ligados con este trabajo de la iglesia, logra fundar el Movimiento Demócrata Cristiano de Honduras, que finalmente se inscribe como partido político con el nombre de Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDC) en el año 1980.

Por su parte, el Partido Innovación y Unidad (PINU) se funda en el año 1969, gracias a los esfuerzos del doctor Miguel Andoníe Fernández, y logra su reconocimiento oficial el 4 de diciembre de 1978 (Aguilar, 2008: 548). Sustenta su doctrina en el socialismo democrático.

Éste partido surgió en un ambiente post bélico, que fue producto de la conclusión de la guerra entre Honduras y El Salvador en el año 1969, año que se vio marcado por una crisis de liderazgo y falta de soluciones frente a los problemas del país (Salomón, 2004a: 7).

El Partido Unificación Democrática (PUD) es reconocido como institución política en el año 1994, producto de la firma de los Acuerdos de Esquipulas, tras los cuales los presidentes de Centroamérica pactan la apertura de espacios de participación política a los grupos denominados de izquierda. En Honduras se garantizó la reincorporación de los líderes de tendencias izquierdistas, por lo que luego de reunir una serie de requisitos legales, se estableció el Partido Unificación Democrática (Aguilar, 2008: 549).

Éste partido fusionó cuatro grupos políticos que existían previamente, estos eran el Partido para la Transformación de Honduras, el Partido Revolucionario de Honduras, el Partido Morazanista para la Liberación de Honduras y el Partido Renovación Patriótica (Salomón, 2004a: 7).

Para analizar las características del sistema de partidos en Honduras, se hará uso de las siguientes dimensiones de análisis: la institucionalización, la fragmentación y la polarización de los mismos.

4.2.1 Nivel de institucionalización

Para comprender el nivel de institucionalización del sistema de partidos en Honduras, se analizarán dos sub-variables: a) estabilidad del esquema de competencias y b) arraigo de los partidos en la ciudadanía.

La importancia de estos elementos es que, cuando los mismos actores tienden a perpetuarse en el tiempo y cuentan con bases y redes sociales de apoyo firmes, tienden a dificultar el ascenso de nuevos partidos. Por otro lado, altos niveles de institucionalización tiende a propiciar mayor estabilidad política.

4.2.1.1 La estabilidad del esquema de competencia

En este punto se analizará la capacidad de los partidos para mantener sus apoyos electorales de una elección a otra. A mayor variación menor estabilidad del esquema de competencias y menor nivel de institucionalización.

Como hemos visto anteriormente, el número de partidos políticos en Honduras se ha mantenido estable. Sin embargo, para medir los efectos del sistema electoral sobre el sistema de partidos políticos, se recurrió al uso del Índice de Pedersen, el cual registra el cambio de neto de participación (votos obtenidos) de todos los partidos de una elección a la siguiente. En el siguiente cuadro se presentan los resultados de la volatilidad promedio de todos los procesos electorales.

Cuadro 4.4
Volatilidad Electoral (Pedersen): 1997-2005

Período	Presidencial	Legislativo	Corporación Municipal	Volatilidad Media
1997-2001	9,985	8,80	4,46	7,74
2001-2005	6,68	41,20	3,94	17,27

Fuente: elaboración propia.

Del cuadro anterior, es interesante notar como una reforma electoral, la introducción de listas abiertas para la elección de diputados a partir de las elecciones del 2005, introduce un cambio en el sistema de partidos, en términos de aumentar la volatilidad en el nivel legislativo. En tanto, se aprecia una volatilidad baja en las otras elecciones.

Otra forma de medir el esquema de competencia partidaria es por medio del índice de fluidez de la oferta partidaria, el cual mide los cambios sufridos en el sistema de partidos a partir de la incorporación de nuevos partidos y su peso relativo en el sistema según los escaños obtenidos. El mismo expresa la variación que presenta el sistema de partidos producto del surgimiento y desaparición de partidos con presencia parlamentaria. A continuación se muestra la evolución de la oferta partidaria en Honduras.

Cuadro 4.5
Evolución de la fluidez de la oferta partidista en
Honduras en elecciones legislativas de 1981 a 2005

Partido	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005
PLH	53,66	50	43,75	55,47	52,34	42,97	48,44
PN	41,46	47,01	55,47	42,97	42,97	47,66	42,97
PINU	3,66	1,49	-	1,56	2,34	3,13	1,56
PDC	1,22	1,49	0,78	-	1,56	2,34	3,13
PUD	-	-	-	-	0,78	3,91	3,91
Totales	100	100	100	100	100	100	100
Fp	base	0	0,745	1,17	1,17	0	0

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de Tribunal Supremo Electoral.

De acuerdo con los datos que presenta el cuadro anterior, podemos observar que la oferta partidista en Honduras ha tendido a ser bastante estable, manteniéndose completamente constante en los últimos años. Con esto podemos observar que en Honduras la aparición de nuevos partidos no ha sido una característica, esto puede deberse al diseño electoral y las reglas que se manejan con respecto a la creación y mantenimiento de un partido político para la participación en contiendas electorales.

4.2.1.2 Arraigo de los partidos políticos

A pesar de la existencia de cinco partidos políticos, el sistema de partidos hondureños se puede calificar como bipartidista, no queriendo con ello significar que sólo existan y compitan dos partidos políticos, sino que, tal y como lo plantea Sartori (1992), es un sistema en el cual pueden contender muchos partidos, siendo únicamente dos los importantes en el sentido de que sólo ellos cuentan con la posibilidad efectiva de ganar.

Tal y como se observa en el cuadro que se presenta a continuación, el número efectivo de partidos (índice Laakso-Taagepera) tiene un promedio de 2.27 en las tres últimas elecciones presidenciales, lo cual permite catalogarla como bipartidista.

Cuadro 4.6
 Caudal Electoral Elecciones Presidenciales 1985-2005

Elección	No. Partidos participantes	NEPP	Partidos Políticos	% de votos obtenidos	% voto de los dos principales contendores	% diferencia entre ganador y perdedor
1985	4		PN	45,00	96	6,01
			PL	51,01		
			PINU	1,54		
			PDC	1,96		
1989	4		PN	52,26	96,65	7,87
			PL	44,39		
			PINU	1,92		
			PDC	1,43		
1993	4		PN	42,97	95,98	10,04
			PL	53,01		
			PINU	2,83		
			PDC	1,19		
1997	5	2,17	PN	42,76	95,41	9,89
			PL	52,65		
			PUD	1,23		
			PDC	1,25		
2001	5	2,13	PN	52,21	96,47	7,95
			PL	44,26		
			PUD	1,11		
			PDC	0,97		
2005	5	2,53	PN	46,22	96,12	3,68
			PL	49,90		
			PUD	1,48		
			PDC	1,30		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Del cuadro anterior se hace evidente la tendencia a la ampliación de la diferencia entre el partido perdedor y el ganador. Pero a partir de las elecciones del 2001 la situación se revierte hasta llegar a una disminución significativa de la distancia en las elecciones del 2005. Dicha tendencia muestra la gran paridad de fuerzas entre las principales agrupaciones políticas del bipartidismo, lo cual los puede motivar a buscar posiciones de centro en el espectro ideológico con el fin de minimizar los riesgos electorales. También, esto pue-

de reforzar su condición de partidos electorales de masas, que son los que tiende a proliferar en nuestros días, también conocidos como agrupaciones atrapado (catch-all parties).

En cuanto al caudal de votos para diputados, es importante aclarar que los procesos electorales celebrados entre 1985 y 1993, arrojan los mismo resultados que en el caso presidencial, ya que el procedimiento de votación se daba mediante una única papeleta, en la que solamente se votaba por un partido y se medía la fuerza electoral de estos en los diferentes niveles, por lo que el partido que ganaba el ejecutivo siempre obtenía mayoría en el Congreso. Para el año 1997, se realizaron reformas en el procedimiento de votación, introduciendo las papeletas separadas. En el siguiente cuadro se presenta el caudal electoral de los partidos políticos en Honduras para las elecciones legislativas del año 1985 hasta el año 2005.

Cuadro 4.7
Caudal electoral de los principales partidos hondureños
en elecciones legislativas en el período 1985-2005
(absoluto y porcentual)

Período	PN	PL	PUD	PINU	PDC	V. Válidos
1985	701.492	786.771	np	23.721	30.303	1.542.287
	45,48	51,01	-	1,54	1,96	100
1989	917.168	776.983	np	33.952	25.453	1.753.556
	52,303	44,39	-	1,93	1,45	100
1993	735.123	906.793	np	48.471	20.350	1.710.737
	42,97	53,01	-	2,83	1,19	100
1997	789.015	940.575	40.658	78.495	49.650	1.898.393
	41,6	49,5	2,14	4,13	2,62	100
2001	967.733	850.290	92.818	95.059	76.886	2.082.786
	46,5	40,8	4,46	4,56	3,69	100
2005	6.963.056	7.476.806	979.480	805.414	787.161	17.301.916
	40,36	44,77	5,66	4,651	4,55	100

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de Tribunal Supremo Electoral.

Relacionando la información del cuadro 5 y 6 se puede observar que en el caso hondureño, aún con las reformas electorales introducidas a la elección de diputados, los partidos que ganan la presidencia han logrado también tener el control mayoritario del Congreso, contradiciendo de esta manera lo

establecido por la teoría en cuanto a la aplicación de la fórmula de Hare. La fórmula tampoco ha fomentado la fragmentación. Finalmente, es importante anotar que aún con la introducción del voto preferencial en la elección de diputados, los partidos mayoritarios han mantenido el control del Congreso.

Con respecto a la permanencia de los partidos en términos de control de escaños, en el cuadro que se presenta a continuación se muestra lo exitoso que han sido los partidos para retener sus escaños a pesar de los cambios en las reglas electorales para asignarlos. Al final del período, sólo han perdido 0,78 puntos porcentuales.

Cuadro 4.8
 Escaños controlados por los partidos establecidos
 hasta la última elección del período

Partidos	1997	% de escaños	2001	% de escaños	Dif. De %	2005	Dif %
PN	54 (41.19%)		61 (47.66%)			55 (42.97%)	
PL	67 (52.34)	93.53	55 (42.97%)	90.63	2.9	62 (48.44%)	-0,78

Fuente: *Elaboración propia.*

Cuadro 4.9
 Afinidad de los Ciudadanos con los Partidos Políticos³⁸

Identificación con los partidos			
País	Promedio 1996/97	2003	Valoración 1996/97-2003 (%)
Guatemala	21,4	14,6	-32,0
El Salvador	27,5	19,7	-28,2
Honduras	34,2	22,0	-35,6
Nicaragua	36,2	20,5	-43,4
Costa Rica	17,7	15,5	-12,8
Panamá	21,7	22,1	1,4
Promedio	35,07	19,07	-25,1

Fuente: *Latinobarómetro 1996, 1997, 2003.*

38. Tomado de Payne et al (2006).

De acuerdo con el índice de institucionalización creado por Jones citado por Payne et al (2006), el índice de institucionalización del sistema de partidos en Honduras es de 2,56 en una escala de 1 a 3, considerándose al sistema de partidos hondureños como altamente insitucionalizado.

4.2.2 Fragmentación

Para medir el nivel de fragmentación de un sistema de partidos se utiliza el Índice Laakso y Taapera, para determinar el número efectivo de partidos políticos. Para su cálculo se hace uso de la información de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos. Mediante este Índice se puede determinar cuántos partidos tienen relevancia sistémica. Como vimos anteriormente, en la elección presidencial, el sistema de partidos es bipartidista ya que el NEP es inferior a 2,49.

En el cuadro que se presenta a continuación se muestra el nivel de fragmentación del sistema de partidos en todos los niveles de elección. De dicha información se puede concluir que el sistema en el nivel legislativo ha evolucionado a un multipartidismo bipolar (cambia de 2,37 a 2,69). La misma característica se muestra en las elecciones de las corporaciones municipales.

Cuadro 4.10
Nivel de Fragmentación del Sistema de Partidos en Honduras:
1997-2005

Nivel de Elección	1997		2001		2005	
	NEP	Ind. Rae	NEP	Rae	NEP	Rae
Presidencial	2,17		2,13		2,53	
Legislativo	2,37	0,54	2,58	0,58	2,69	0,57
Corporación Municipal	2,29	0,53	2,31	0,59	2,66	0,52

Fuente: Elaboración propia.

Si se utiliza el Índice de Rae que mide el nivel de fraccionamiento que presenta el sistema político, tomando como base el número de escaños que tienen los partidos en el Congreso y en las corporaciones municipales, se tiene que estamos ante la presencia de un sistema bipartidista casi perfecto. El valor de dicho índice oscila entre “0” que es un sistema de partidos perfecto, que no se encuentra fragmentado y “1” es un sistema altamente fragmentado. Si la cifra es cercana a 0,5 estamos ante la presencia de un sistema bipartidista perfecto.

4.2.3 Polarización

A principios de la década de los años ochenta, Honduras, inicio un proceso de democratización para sustituir a los militares en la conducción de las instituciones del Estado, por políticos civiles electos en procesos electorales. Todo esto se dio en un marco de polarización política y militarización creciente de la sociedad y el Estado, lo cual, en un contexto de guerra fría generó que se desarrollará una versión hondureña de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que se encontraba en correspondencia con la política exterior y de seguridad de los Estados Unidos (Paz Aguilar, 2003: 3).

De acuerdo con Paz Aguilar, en el debate político hondureño, han estado presentes grandes ideologías como el liberalismo, el conservadurismo, el comunismo, la social democracia, el neoliberalismo y la doctrina de la seguridad nacional (Paz Aguilar, 2003: 3).

En la investigación llevada a cabo por el Centro de Documentación de Honduras, dirigida por Leticia Salomón, titulada Democracia y Partidos Políticos en Honduras, reseña lo que se presenta en los párrafos a continuación (Salomón, 2004a: 11-12).

En primer lugar, el Partido Liberal reconoce que los poderes públicos deben sustentarse en el principio de integración nacional y fundamenta su existencia en una doctrina social cristiana. Por su parte el Partido Nacional presenta una mezcla de ideología conservadora y desfasada con un discurso renovado y moderno de orientación neoliberal en materia económica.

El Partido Innovación y Unidad profesa una ideología progresista que busca la transformación de Honduras a favor de los más pobres, pretende ser una organización de masas. El Partido Demócrata Cristiano de Honduras se identifica con las luchas por la liberación nacional contra la opresión y el imperialismo y aboga por una sociedad comunitaria, humana, solidaria y pluralista que supere la dependencia capitalista.

Finalmente, el Partido Unificación Democrática se define a sí mismo como un partido de izquierda, con un fuerte apego a la identidad nacional, la soberanía y los derechos humanos. Profesa un perfil de partido identificado con el pueblo, en relación directa con los movimientos populares.

En el estudio se señala que la ausencia de una guerra a nivel interno en Honduras durante la década de los años ochenta, tendió a diluir, o incluso a eliminar las diferencias sustanciales entre las ideologías de izquierda y derecha, erradicando así la polarización ideológica del sistema de partidos, lo cual, sin embargo, se ha convertido en un elemento de desencanto y confusión por

parte de la ciudadanía, cuando se ha visto enfrentada a procesos importantes en los ámbitos económico, político y social (Salomón, 2004a: 14).

4.3 Comportamiento electoral en el nivel local

Para iniciar esta sección es importante recordar que las elecciones de las corporaciones locales se realizan simultáneamente con las elecciones nacionales. Esta situación tiene la ventaja de que se logra un mayor nivel de participación y se disminuye el abstencionismo. Tal y como se aprecia en el siguiente cuadro, el nivel de abstencionismo para los tres niveles de elección es bastante similar.

Llama la atención el incremento del abstencionismo para las elecciones del 2005. En el nivel de elección presidencial, se incrementó en un 44% con respecto a las elecciones efectuadas en 1997. El incremento del abstencionismo en el nivel local para el mismo período fue de 43.5%, similar al del nivel presidencial.

Cuadro 4.11
Nivel de Abstencionismo en Procesos Electorales: 1997-2005

Nivel de Elección	1997	2001	2005
Presidencial	25.11	33,73	44,92
Legislativo	28.92	33,69	n.d
Corporación Municipal	22.46	33,68	39,80

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

Además, para la elección de las autoridades de la Corporación (alcalde, vicealcalde y regidores) se utiliza una misma papeleta. Por lo tanto, se ejecuta un único voto por toda la fórmula municipal de un partido. Sin embargo, por el sistema de cociente municipal explicado anteriormente, los partidos mayoritarios pueden conseguir puestos de regidores en el Concejo Municipal.

Pero, el sistema limita el acceso a partidos pequeños. Por ejemplo, para las elecciones del 2005, en las 298 corporaciones municipales los otros tres partidos del sistema hondureño pudieron conseguir un número limitado de escaños tal y como se muestra en el cuadro a continuación. El partido con más presencia en los Concejos Municipales es el Partido Unión Democrático con regidores en un 7,38% de las corporaciones municipales. En resto de Corporaciones los Concejos son dominados en partes iguales por los partidos mayoritarios el Partido Liberal y el Partido Nacional de Honduras.

Cuadro 4.12
Cantidad de Regidores de Partidos Minoritarios en Elecciones 2005

Partido Político	1 Regidor en el Concejo	2 Regidores	Alcaldía
Unificación Democrática	22	1 ³⁹	
Innovación y Unidad	9	2 ⁴⁰	1 ⁴¹
Demócrata Cristiano	14	2	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

La situación anterior presenta ventajas en términos de facilitar la gobernabilidad del municipio. Por el otro lado, no promueve la discusión de temas con la oposición ya que el índice efectivo de oposición en los concejos se ha mantenido en un promedio de 0,87. Si el valor hubiera adquirido un valor superior a "1" indicaría que la oposición es más poderosa que el partido de gobierno, situación que no se presenta en este caso.

Para medir la representatividad que puede estar generando la fórmula electoral empleada para la asignación de escaños en las Corporaciones Municipales, se utilizó el Índice de Rose, el cual mide el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección. Como se puede apreciar, en el nivel local la proporcionalidad promedio ha sido de 92,28, mientras que en el nivel legislativo el cambio de fórmula electoral parece haber favorecido la proporcionalidad. Confrontado con el Índice de desproporcionalidad de Gallagher, parece confirmar la representatividad del sistema en el nivel local.

Para medir la representatividad que puede estar generando la fórmula electoral empleada para la asignación de escaños en las Corporaciones Municipales, se utilizó el Índice de Rose, el cual mide el nivel de coincidencia entre el porcentaje de votos y el porcentaje de escaños que obtienen las organizaciones participantes en una elección. Como se puede apreciar, en el nivel local la proporcionalidad promedio ha sido de 92,28, mientras que en el nivel legislativo el cambio de fórmula electoral parece haber favorecido la proporcionalidad. Confrontado con el Índice de desproporcionalidad de Gallagher, parece confirmar la representatividad del sistema en el nivel local.

39. Corresponde al Municipio de la Paz

40. Corresponden a los municipios de Santa Rita y el municipio de Lapatenta en el Dpto. Francisco Morazán.

41. Corresponde al Municipio de Tampla, Departamento de Lempira.

Cuadro 4.13
Nivel de Proporcionalidad y Desproporcionalidad

Nivel de Elección	1997		2001		2005	
	Rose	Gallagher	Rose	Gallagher	Rose	Gallagher
Corporación Municipal	97,75	1,80	87,30	9,55	92,80	2,68
Legislativo	50,50	7,04	96,50	1,87	93,80	2,49

Fuente: *Elaboración propia con base a datos del TSE.*

Con respecto al nivel de volatilidad del sistema de partidos en el nivel local, se puede concluir que éste es más estable que en el nivel nacional, tal y como se aprecia en el cuadro a continuación.

Cuadro 4.14
Nivel de Volatilidad del Sistema de Partidos (Pedersen)

Nivel de Elección	1997-2001	2001-2005
Corporación Municipal	4,446	3,946
Presidencial	9,685	6,688
Legislativo	8,800	41,200 ⁴²

Fuente: *Elaboración propia con base en datos del TSE*

En cuanto al nivel de fragmentación del sistema de partidos políticos en el nivel local, muestra la misma tendencia que en nivel nacional, es decir de un bipartidismo que pasa de ser perfecto en el período 1997-2001 a casi perfecto en el 2005. La fragmentación se midió con base a los índices de Rae y el de Laakso-Taagepera que mide el número efectivo de partidos en el Concejo Municipal.

42. Es importante recordar que para las elecciones del 2005 se aplicó el sistema de voto preferencial lo cual pudo haber alterado el nivel de volatilidad.

Cuadro 4.15
Nivel de Fragmentación del Sistema de Partidos

Nivel de Elección	1997		2001		2005	
	Rae	NEP	Rae	NEP	Rae	NEP
Corporación Municipal	0,535	2,295	0,593	2,311	0,526	2,664
Legislativo	0,543	2,375	0,584	2,586	0,578	2,690

Fuente: Elaboración propia con base a datos del TSE.

4.4 Reflexión final

El objetivo de este estudio de caso ha sido analizar las interacciones político-institucionales entre el diseño y aplicación del sistema electoral, destacándose sustancialmente el cómo los actores de-construyen y re-construyen el sistema electoral.

La información obtenida permitió evaluar las reglas electorales, el sistema de partidos políticos y el comportamiento en el nivel local. Al respecto, se pudo observar que gracias a las reformas electorales introducidas, el país ha logrado obtener un sistema de partidos altamente institucionalizado. Otra característica del sistema es el predominio de dos fuerzas políticas dentro de las cinco existentes, lo cual lo convierte en un sistema bipartidista, en donde es muy difícil para los partidos pequeños poder tener acceso a los escaños legislativos o de la corporación municipal.

Un elemento importante a estacar es la reforma electoral que permitió el voto preferencial, el cual se implementó a partir de las elecciones del 2005. Entre las ventajas señaladas para este método a nivel teórico, resalta el hecho de que puede contribuir a aumentar el vínculo entre el elector y el representante, ya que el voto es de carácter personal, lo cual genera en el ciudadano la motivación para un voto más pensado. Por el otro lado, puede ser difícil para el ciudadano tomar en una decisión en tan poco tiempo, sobre todo cuando las votaciones de todos los niveles de gobierno son simultáneas.

En relación con las reglas electorales y la política local, se observó que la simultaneidad de las elecciones ha provocado el efecto “arrastre” en las elecciones locales. Además, puede disminuir importancia a las agendas locales, provocando un efecto nacionalizador de la política local. Tal situación pudo ser corroborada por medio del control que tiene los partidos mayoritarios sobre las corporaciones municipales.

Lo anterior, aunado al hecho de que las municipalidades deben compartir poder en la solución de los asuntos de su comunidad con los gobernadores, puede estar minando el grado de autonomía de las mismas.

Bibliografía

Aguilar, M. (2008). Regulación jurídica de los partidos políticos en Honduras. En: Zovato, D. (Coordinador). Regulación jurídica de los partidos en América Latina. Universidad Nacional Autónoma de México, International IDEA Internacional. México.

Asamblea Legislativa de la República de Honduras (1982). Constitución Política de la República de Honduras. En: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Honduras/hond05.html>

Asamblea Legislativa de la República de Honduras (2004). Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. En: <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/codigoelectoral.pdf>

Comisión Política de los Partidos Políticos (2005). Honduras: Los acuerdos son posibles. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Tegucigalpa, Honduras.

Hartlyn, J. et al (2008). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea. En: Comparative Political Studies.

Membreño, M. (2008). Honduras: sistema político, valores y ética. Consejo Nacional Anticorrupción. Tegucigalpa, Honduras.

Meza, V. (2004) Democracia, Legislación Electoral y Sistema Político en Honduras. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Tegucigalpa, Honduras.

Meza, L. y Pineda, N. (2007). Grupos de presión y oposición parlamentaria: Honduras. En: Vargas, J. y Pettri, D. (coordinadores). Pactos sociales y participación en las políticas públicas: Gobernabilidad Neocorporativa en América Central. Fundación Carolina. Madrid, España.

Nohlen, D. (1995). Sistemas electorales y partidos políticos. México: Universidad Autónoma de México.

Payne, M. J. et.al. (2006). La política importa. Democracia y Desarrollo en América Latina. Washington, DC: BID.

Paz, E. (2008). La Reforma Política Electoral en Honduras. En: Zovatto, D. y Orozco, J. (Coordinadores). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. International IDEA Internacional. México.

_____ (2003). Ideología y praxis de los partidos políticos hondureños. Ponencia para la mesa sobre “Partidos Políticos” del I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica, 12 – 14 de agosto de 2003.

Sartori, G. (1992). Partidos y Sistemas de Partidos. Madrid: Alianza.

Tapia, C. (2008). Acciones afirmativas para la participación política de la mujer en Latinoamérica. Ponencia para el Seminario-Taller: “Acceso de la mujer a la toma de decisiones en política”. República Dominicana, 8-12 de setiembre de 2008.

Salomón, L. (2004). La nueva Ley Electoral y su impacto político y cultural. En: Meza, V. (Coordinador) Democracia, Legislación Electoral y Sistema Político en Honduras. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Tegucigalpa, Honduras.

Salomón, L. (2004a). Democracia y Partidos políticos en Honduras. Centro de Documentación de Honduras (CEDOH). Tegucigalpa, Honduras.

Salomón, L. (2004b). Informe sobre Honduras. En: Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana: avances y tareas pendientes. Instituto Centroamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

Zovatto, D. (2001). La reforma político electoral en América Latina: evolución, situación actual y tendencias 1978-2000. Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 21. Caracas, Venezuela.

Capítulo V

Análisis de caso
El Salvador

Introducción

En 1990, con el auspicio del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, se inicia un proceso de negociación entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), con el fin de poner fin al conflicto armado que mantenían estas dos fuerzas desde 1981. Dicho proceso culmina con la firma de los "Acuerdos de Paz" el 16 de enero de 1992, dando paso a un proceso de reforma institucional el cual estaba orientado a la consolidación de la democracia como régimen político. En dichos Acuerdos se definen las reglas para el acceso al poder⁴³, la desmilitarización de la vida política⁴⁴, transformación del sistema judicial⁴⁵, y la conversión del FMLN en partido político⁴⁶. Adicionalmente, se incluyó un capítulo referido a temas socioeconómicos, como el problema agrario y reactivación del mismo por medio del crédito y la promoción de la micro y pequeña empresa.

Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, el escenario político salvadoreño ha estado dominado por dos grandes fuerzas políticas. Por un lado, el FMLN que gracias a los Acuerdos se convierte en partido político. Por el otro lado, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), un partido de derecha muy ligado al sector empresarial que ha logrado el control del poder ejecutivo desde 1989, perdiendo dicho control en las elecciones del 2009 a favor del FMLN.

Por su parte, el tema del fortalecimiento de los gobiernos locales ha estado en la agenda pública desde mediado de la década de los ochenta, mucho antes que se introdujera en las agendas de reforma del resto de los países centroamericanos. En 1986 se aprobó el Código Municipal, el cual ha sido reformado en ocho ocasiones.

El gobierno municipal es electo popularmente por un período de tres años y está compuesto por un alcalde, un síndico, un número variable de regidores según la población del municipio y cuatro concejales o regidores suplentes (Código Municipal, artículo 24). El Salvador cuenta con 262 municipalidades.

Si bien en el país se han dado avances en torno al proceso de descentralización, también se observan algunos desafíos. Uno de ellos se da en torno a la autonomía política de los municipios y la representatividad de los gobiernos municipales.

43. Capítulo IV del Sistema Electoral.

44. Capítulo I y II de la Fuerza Armada y la Policía Nacional Civil

45. Capítulo III del Sistema Judicial

46. Capítulo VI de la Participación Política del FMLN

En este contexto, en el presente documento se hace un análisis de las principales características de la ingeniería electoral salvadoreña y sus impactos en la política local. Para una mejor comprensión de la temática, el documento se ha dividido en tres secciones. En la primera, se analiza el diseño electoral dentro del cual los actores toman sus decisiones políticas. Posteriormente, se examinan los impactos de diseño en el sistema político salvadoreño en general y en el gobierno municipal en particular. Finalmente, se estudia el comportamiento de los actores en torno a la política local y las reformas electorales pendientes.

5.1 Diseño electoral

En esta sección se analizan el conjunto de reglas y principios electorales, por medio de los cuales se determinan el cómo y el quien participa en la adopción de las decisiones y el cómo los rendimientos de este marco institucional influyen en las interacciones entre los actores.

Para una mejor comprensión del tema, la sección se ha subdividido en tres partes. En la primera, se examinan las reglas del juego electoral salvadoreño tanto a nivel nacional como a nivel local. Posteriormente, se analiza el sistema de representación vigente que permite la conversión de votos en escaños o cargos de elección. Finalmente, se estudian las características que presenta el diseño del árbitro electoral.

5.1.1 Reglas del juego electoral

El marco legal del sistema electoral de El Salvador está dado por la Constitución Política de 1983 y sus reformas; y el Código Electoral del 2003. Este marco determina las reglas del juego y el margen de acción que tienen los partidos políticos dentro de la vida democrática del país.

Un primer elemento a destacar, es que el país cuenta con un calendario de elecciones separadas. El proceso eleccionario para elegir al Presidente y Vicepresidente se realiza cada cinco años. Las elecciones para diputados y miembros de los concejos municipales se desarrollan cada tres años. Por tal razón, cada quince años coincide la celebración de los tres procesos eleccionarios. Tal fue el caso de las elecciones celebradas en el 2009, donde las elecciones de diputados y miembros municipales se llevo a cabo el tercer domingo de enero y las elecciones presidenciales el tercer domingo de marzo.

Este calendario electoral tiene un desgaste procedimental elevado, ya que en promedio, se debe llevar a cabo una elección cada dos años. En un período de veinticuatro años, entre 1982 y 2006 se han realizado cinco elecciones presidenciales, nueve elecciones legislativas y municipales, más las respectivas elecciones a miembros del PARLACEM. Este ritmo electoral, ha marcado un carácter electorero en los partidos políticos salvadoreños, ya que se encuentran siempre en elecciones, o bien pensando o actuando en función de estas (Artiga, 2004: 161).

5.1.1.1 Modalidad del voto

El ciudadano ejercerá su derecho al voto en el lugar donde aparece inscrito en el Registro Electoral. Para el ejercicio de su voto, recibirá una papeleta para cada nivel de elección en el caso de las elecciones simultáneas de diputados y miembros de los concejos municipales.

En cuanto a las formas de las listas, en el caso de la elección de diputados y miembros del Concejo Municipal se le presenta al elector una lista cerrada con orden de candidato fijo, por lo que éste debe votar por la lista en conjunto.

5.1.1.2 Presentación de candidaturas

Una vez que los partidos se encuentren legalmente inscritos en el Tribunal, pueden inscribir candidatos para postulaciones en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano y a la Asamblea Legislativa, un día después de la convocatoria a elecciones. La inscripción para candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República, se cerrará sesenta días antes de la fecha establecida para la celebración de las elecciones, mientras que para los casos de Diputados al Parlamento Centroamericano y la Asamblea Legislativa se cerrará cincuenta días antes del proceso electoral. Con respecto a las elecciones para Concejos Municipales, la inscripción de candidaturas, se abrirá un día después de que se hayan establecido las Juntas Electorales Departamentales y se cerrará cincuenta días antes de la elección (Código Electoral, 1993: artículo 196).

Las solicitudes de inscripción de candidatos a Concejos Municipales, se deberán presentar ante la Junta Electoral Departamental respectiva, mientras que para todos los demás procesos electorales se deben presentar ante la Secretaría del Tribunal. Las solicitudes deberán ser consideradas por el Tribunal o la Junta Departamental y deberán resolver la solicitud en un período de tres días posterior a la presentación, si reúne los requisitos legales, se ins-

cribe en la planilla correspondiente, si no cumpliere con los requisitos, el Tribunal indicará el motivo y si éste es subsanable, se otorgará un plazo de tres días para dichas correcciones (Código Electoral, 1993: artículos 197-199).

Una solicitud puede ser denegada si los candidatos no reúnen los requisitos legales o si es presentada extemporáneamente. Si por causa de muerte o incapacidad legal o física que sobrevenga al candidato, los partidos contendientes pueden sustituir por nuevos candidatos a los ya inscritos hasta un día antes de la fecha de las elecciones. El conjunto de candidaturas que hayan sido inscritas por el Tribunal o las Juntas Departamentales, constituirán el Registro de Candidatos.

5.1.1.3 Alianzas

El Código Electoral establece en su artículo 175 la posibilidad de que los partidos inscritos puedan pactar coaliciones a nivel nacional, departamental o municipal, a fin de presentar candidaturas comunes. Sin embargo, no podrán pactar coaliciones con bandera única para la elección de diputados, salvo que ésta sea en todas las circunscripciones existentes.

Las reglas que orientarán la coalición deberán consignarse por escrito. En el pacto de coalición se debe especificar el objeto de la misma, la distribución de candidaturas, la decisión en términos de si adoptarán o no un solo emblema, o si usarán en forma independiente los símbolos de cada partido⁴⁷. También, se debe especificar la forma de distribución de los votos válidos emitidos a favor de la coalición, para efecto del régimen de financiamiento estatal (Código Electoral: Art. 177).

Los partidos coaligados deben inscribirse el pacto de coalición ante el Tribunal Supremo Electoral. El plazo límite de inscripción es noventa días antes de la fecha señalada para celebrar las elecciones en que participarán. La solicitud de inscripción se debe acompañar de los siguientes documentos (Código Electoral: art. 178):

- a. Ejemplar protocolizado o testimonio de la escritura pública del pacto que se haya firmado;
- b. Certificación de los acuerdos tomados por los Partidos coaligados.

47. En caso de utilizar un solo emblema, estos no podrán ser similares en forma o colores a los utilizados por los partidos coaligados. Tampoco pueden utilizarse símbolos de la patria o de las instituciones públicas (Código Electoral: Art. 157).

5.1.1.4 Acciones afirmativas

Si bien El Salvador no posee una ley específica de cuotas para la participación política, algunos partidos políticos han implementado esta medida como el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. No se pudo obtener información sobre esta materia en el partido ARENA.

La ausencia de acciones afirmativas, en materia de género, impulsadas por los partidos políticos, ha generado poca presencia de las mujeres en el Congreso. En la Asamblea Legislativa (2006-2009), de un total de 84 diputados únicamente 14 eran mujeres, constituyendo el 16.70% del total de curules (Tapia, 2008:12). En ese mismo período, sólo el 6.5% de los puestos de alcaldes y el 19.6% de de los puestos de Concejo Municipal eran ocupados por mujeres. Para el período 2009-2012, el número de mujeres en el Congreso aumentó a 16, constituyendo el 19% del total de curules.

5.1.1.5 Barreras electorales

Las principales barreras electorales son las siguientes:

- a. Umbral de inscripción: Para la inscripción de los partidos políticos, estos deben contar con un número de afiliados equivalente al 3% de los votos validos emitidos en la última elección presidencial (Código Electoral: Art. 159). Este umbral a su vez muestra la importancia que se le da a este tipo de elección dentro del sistema electoral salvadoreño.
- b. Umbral de cancelación: La cancelación de un partido político se puede dar si se presentan alguna de las siguientes circunstancias (Código Electoral: Art. 182)
 1. Si un partido que interviene en la elección de presidente o diputados no obtiene al menos el 3% de los votos validos.
 2. El partido que no participe en dos elecciones consecutivas, siempre y cuando no se lleven a cabo el mismo año
 3. Las coaliciones con símbolo único deben obtener al menos los siguientes porcentajes de votos válidos. Si dos partidos integran una coalición deben obtener al menos 6% para evitar su cancelación; si se trata de una coalición de tres partidos, el porcentaje debe ser de 9%. Se le añade un 1% adicional por cada partido político superior a tres que formen parte de una coalición.
 4. Si se da una coalición con “banderas separadas”, el o los partidos que no obtengan el 3% de los votos validos emitidos será cancelado.

Tomando en consideración que las elecciones de los distintos niveles presentan algunas particularidades, a continuación se describen las principales reglas del juego electoral para cada una de ellas.

5.1.2 Elecciones presidenciales

Para la elección de Presidente y Vicepresidente, es importante destacar dos elementos propios de este nivel de elección que parecen estar llevando al sistema de partidos salvadoreños hacia un multipartidismo bipolar. Dichos elementos son: a) la naturaleza “coactiva” del sistema de mayoría y b) el umbral de mayoría absoluta requerida para ganar las elecciones en la primera ronda.

Tal y como lo planteó Maurice Duverger (1987), el sistema de mayoría (simple o relativa) empleado en conjunto con distritos unipersonales, forman una combinación que impulsa la formación de sistemas bipartidistas.

Lo anterior, es resultado de dos factores que él define como “efecto mecánico” y “efecto psicológico”. El primero se refiere a que el propio sistema de mayoría lleva a una ausencia de representación de segundos y terceros partidos en el caso de elecciones donde está en juego sólo un cargo, como es el caso de la elección presidencial⁴⁸. El efecto psicológico está relacionado con el comportamiento de los electores y la racionalidad empleada al momento de realizar su elección. Si el elector está consciente de que sólo los partidos mayoritarios tienen opciones reales de ganar, tenderá a elegir entre ellos aunque su preferencia real esté con un tercer partido. A este comportamiento Cox (1997) denomina “voto estratégico”. Tal y como veremos en la segunda sección de este documento, los salvadoreños han privilegiado el dualismo al ejercer el voto, las dos fuerzas mayoritarias del país, el FMLN y ARENA, se han visto favorecidas con el 91,7% de los votos en las tres últimas elecciones presidenciales. En la elección del 2009 concentraron el 100% de los votos y en las elecciones de 1994 obtuvieron el 74,01%, siendo las dos fuerzas contendoras en la segunda vuelta.

Con respecto al umbral de mayoría absoluta, el mismo pareciera ser un incentivo para crear partidos políticos lo suficientemente grandes como para ganar las elecciones en la primera vuelta. La teoría indica que si este sistema coexiste con sistemas multipartidistas, los partidos políticos no tienen un in-

48. Lo anterior por cuanto el vicepresidente acompaña la opción presidencial que se presenta al elector.

centivo para crear coaliciones fuertes sino hasta el período entre elecciones, justo antes de la segunda vuelta. En el caso de El Salvador, vemos como se ha venido reduciendo el número efectivo de partidos en elecciones presidenciales, pasando de 3 en 1994 a 2 en las elecciones del 2009, lo cual pareciera confirmar el efecto del umbral sobre el sistema de partidos políticos.

En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las principales reglas electorales en el nivel presidencial. De estas, es importante resaltar que el artículo 131 inciso 17) de la Constitución Política, establece que el Congreso elegirá a dos personas en calidad de “Designados”, los cuales sustituirán al Presidente, de acuerdo con el orden de nominación, si el Presidente o el Vicepresidente no pudieran ejercer la presidencia por muerte, renuncia, remoción, o cualquier otra causa.

Cuadro 5.1
Reglas del juego electoral para la elección de presidente

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	Presidente y un Vicepresidente.
Duración del Mandato	5 años. Empieza y termina el 1° de junio. (CP: art. 154)
Distribución de la circunscripción	Una sola circunscripción nacional (CE: art. 10)
Definición de candidaturas	Al interior de los partidos políticos (CE: Art. 206, inciso 3)
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría absoluta (CE: Art. 261). Segunda vuelta en caso de no alcanzar el umbral.
Re-elección	No

Fuente: Elaboración propia con base a Constitución Política y Código Electoral.

5.1.3 Elecciones de diputados

Las elecciones legislativas se celebran cada tres años conjuntamente con la elección de miembros de Concejos Municipales. Los diputados pueden ser re-electos de forma inmediata y su período de funciones inicia el 1° de mayo del año en que fueron electos (Constitución Política: Art. 124).

La Asamblea Legislativa está compuesta por 84 diputados propietarios y sus suplentes. En esta elección se toma al Departamento como circunscripción electoral. Del total de diputados se eligen a 64 que representan a los catorce departamentos que conforman la división política administrativa del país. A cada circunscripción le corresponde al menos tres diputados y sus suplentes. El número de diputados por departamento es proporcional al número de

la población de los mismos. Los restantes veinte diputados corresponden a una circunscripción nacional. La adición de esta circunscripción nacional se da a partir del 2003. Anteriormente, cada departamento tenía asignada una cantidad de escaños fijas.

La votación para las elecciones legislativas se da por medio de listas cerradas y bloqueadas, por lo que los electores votan por partidos y no por candidatos. Esto amplía el control de los partidos sobre los candidatos al parlamento, especialmente si los partidos no muestran una democratización interna al momento de selección a sus candidatos a diputados.

La fórmula utilizada, para convertir los votos en escaños es la de cociente electoral y residuo. Para esto se desarrollan dos etapas:

- a. Definición del número de diputados por circunscripción: Para esto, se establece primero un cociente nacional de población, el cual se obtiene de dividir el número de habitantes, según el último censo nacional de población, entre el número de diputados a elegir. Lugo, para cada circunscripción (departamento) se define el número de diputados por circunscripción, para lo cual se divide el número de habitantes de la circunscripción entre el cociente nacional de población. Si hace falta diputados por asignar, se le asignará a la circunscripción con mayor residuo de población, hasta completar los ochenta y cuatro diputados (Código Electoral: Art. 13).
- b. Definición del cociente electoral: Para definir el cociente electoral se dividen el total de votos validos obtenidos para Diputados en cada circunscripción entre el número de diputados propietarios que corresponden al mismo departamento. Determinado esto, los partidos políticos o coaliciones podrán obtener tantos escaños como veces esté contenido el cociente electoral en el número de votos que hayan obtenido. Los Diputados que queden sin asignar se repartirán entre los partidos que alcancen el mayor residuo, en orden descendiente. Si uno o más partidos políticos no alcanzaran el cociente electoral, se tomarán sus votos como residuo. Si ningún partido o coalición alcanzara el cociente electoral, se adjudicará un Diputado a cada partido político o coalición por el orden de mayoría de voto. Cuando hubiese empate en las situaciones anteriores, el Diputado lo ganará el partido político o coalición que haya obtenido mayoría en el total de los residuos generales de toda la República (Código Electoral: Art. 262).

De las reglas descritas hasta el momento, se puede obtener una primera posible consecuencia del sistema electoral en términos de su grado de representatividad. De acuerdo con la teoría, un sistema de representación

proporcional “por circunscripción” como el salvadoreño, puede ser distorsionado por el tamaño de las circunscripciones y la cantidad de representantes por elegir, creando una barrera a los partidos más pequeños.

De acuerdo con Sartori (1997), el nivel de proporcionalidad varía con el tamaño del distrito electoral. “Así, los países con distritos electorales muy pequeños (con distritos que eligen de dos a cinco representantes) o entre pequeños y medianos (con distritos que eligen un máximo de nueve a diez representantes)...son países con una proporcionalidad menos proporcional (Sartori, 1997:8-9).

En el caso salvadoreño, se tiene una circunscripción grande (San Salvador), el 64% son circunscripciones pequeñas (entre 3 y cinco diputados), y el restante 28,5% medianas (entre 6 y 8 diputados). En la segunda sección comprobaremos si la hipótesis de Sartori se cumple en el caso de El Salvador. De comprobarse la hipótesis, los partidos políticos pequeños se enfrentarían a una barrera en las elecciones legislativas, teniendo mayores posibilidades de éxito en lograr al menos un diputado en el Departamento de San Salvador.

En el cuadro que se muestra a continuación se resumen las principales características de las reglas electorales en el nivel legislativo.

Cuadro 5.2
Reglas del juego electoral para la elección de diputados

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	84 diputados, de los cuales 20 pertenecen a la circunscripción nacional.
Duración del Mandato	3 años. Empieza y termina el 1° de mayo. (CP: art. 124)
Distribución de la circunscripción	14 circunscripciones electorales que corresponden a los departamentos y una nacional (CE: art. 13)
Definición de candidaturas	Al interior de los partidos políticos (CE: Art. 206, inciso 3)
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Representación proporcional por circunscripción
Re-elección	Si (CP: Art. 124)

Fuente: Elaboración propia con base a Constitución Política y Código Electoral.

5.1.4 Elección de concejos municipales

El artículo 24 del Código Municipal establece que el gobierno municipal está integrado por un Alcalde, un Síndico y un número de Regidores y Concejales de acuerdo con el tamaño del municipio de la siguiente forma:

- a. Dos Regidores en municipios de hasta diez mil habitantes.
- b. Cuatro Regidores en aquellos que tengan más de diez mil habitantes hasta veinte mil.
- c. Seis Regidores para municipios que tengan más de veinte y hasta cincuenta mil habitantes.
- d. Ocho Regidores para aquellos con más de cincuenta mil habitantes hasta cien mil habitantes.
- e. Diez Regidores en municipios con más de cien mil habitantes.

La circunscripción electoral la constituye el municipio, los cuales suman 262. La forma de candidatura de las autoridades municipales es de lista cerrada y bloqueada, y la forma electoral utilizada es el sistema de mayoría simple (Código Electoral: Art. 264). Por lo tanto, el partido que obtiene la mayoría se lleva todos los puestos, lo cual limita la representatividad de los concejos municipales, los cuales son de un solo partido político.

En El Salvador las elecciones municipales son fuertemente influenciadas por la política nacional. Esto ocurre no sólo por la naturaleza del régimen presidencialista, sino también a consecuencia de cuatro elementos del sistema electoral, los cuales son: a) la concurrencia de las elecciones legislativas y municipales, b) el modo de votación utilizado que es el uso de listas cerradas y bloqueadas, c) la fórmula electoral de sistema de mayoría, y d) la no existencia de partidos locales. La combinación de estos cuatro elementos ha producido el efecto “arrastre” de las elecciones legislativas sobre las municipales, tal y como veremos en la segunda sección de este documento.

En el cuadro N° 5.3 se resumen las principales reglas del juego electoral en las elecciones de los Concejos Municipales.

Cuadro 5.3

Reglas del juego electoral para las elecciones del gobierno municipal

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	262 Alcaldes y un número de regidores variables de acuerdo con el tamaño de la población (C M: Art. 24)
Duración del Mandato	3 años. Empieza y termina el 1° de mayo. (CP: art. 202)
Distribución de la circunscripción	262 circunscripciones electorales que corresponden a los municipios (CE: art. 13)
Definición de candidaturas	Al interior de los partidos políticos (CE: Art. 206, inciso 3)
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría simple (CE: Art. 264)
Re-elección	Si (CP: Art. 202)

Fuente: Elaboración propia con base a Constitución Política y Código Electoral.

5.1.5 Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Supremo de Elecciones

La transformación del Concejo Central de Elecciones en el actual Tribunal Supremo Electoral formó parte de los Acuerdos de Paz firmados en 1992. El artículo 208 de la Constitución Política define que el Tribunal estará conformado por cinco Magistrados, quienes son nombrados por cinco años en sus puestos, y electos por la Asamblea Legislativa. De estos, tres de ellos son electos de cada una de las ternas propuestas por los tres partidos políticos o coaliciones que hayan obtenido mayor número de votos en las últimas elecciones presidenciales. Los dos Magistrados restantes, son electos con el voto favorable de por lo menos dos tercios de los diputados, con base a las ternas presentadas por la Corte Suprema de Justicia. La presidencia del Tribunal la ejerce el Magistrado cuyo partido haya obtenido más votos en la última elección.

De acuerdo con Molina y Hernández, citado por Artiga (2004) la integración del Tribunal sigue el criterio de las garantías mutuas o “vigilancia partidista recíproca”. Este criterio asume que, integrando los organismos electorales con representantes de los partidos, estos se vigilarán mutuamente, con el resultado de que el proceso será limpio y tendrá credibilidad. Sin embargo, Molina y Hernández consideran que el principio de imparcialidad es el que favorece la credibilidad en la limpieza de las elecciones (Artiga, 2004: 159).

La composición de la autoridad electoral ha estado sujeta a cuestionamiento por parte de actores políticos y sociales, ya que limitar la participación a sólo tres de los partidos políticos más votados genera una barrera para el desarrollo de nuevos partidos y disminuye la posibilidad de realizar reformas electorales.

De acuerdo con Artiga (2004a), la conformación del Tribunal limita su capacidad para imponer sanciones a los partidos por violar algunos aspectos del Código Electoral, como el plazo para hacer campañas. Esta situación fue evidente en las elecciones de Diputados y Concejos Municipales del 2003 y las elecciones presidenciales del 2004 (Artiga, 2004a: 160).

5.1.5.1 Integración de los órganos electorales y sistemas de designación

El órgano electoral superior, tal y como se señaló en el apartado anterior, lo constituye el Tribunal Supremo Electoral, el cual se encuentra internamente organizado en diez dependencias. En primer lugar se encuentra la Secretaría General, la Gerencia Administrativa y la Gerencia Financiera. Además, cuenta con una Unidad de Procesamiento de Datos, una Auditoría General y una Asesoría Jurídica. Se encuentran también las Unidades de Planificación, de Capacitación Electoral, la Unidad del Proyecto Electoral y el Registro Electoral.

Es importante hacer referencia a la Unidad del Proyecto Electoral y al Registro Electoral. Si bien ambos dependen del Tribunal, el primero es creado exclusivamente para ejecutar la administración de los procesos electorales. Por lo tanto, es de carácter temporal y sus funciones concluyen dos meses después de que se hayan declarado los resultados de las elecciones que se estén celebrando. Con respecto al Registro Electoral, tiene a cargo la elaboración del Registro Electoral, el cual sirve de base para la elaboración del Padrón Electoral cada seis meses, así como treinta días antes de cualquier evento electoral, y de manera extraordinaria cuando el Tribunal lo solicite (Código Electoral, 1993: artículos 101-103).

Las otras autoridades electorales son: las Juntas Electorales Departamentales, las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos. Las Juntas Departamentales, tienen su sede en la cabecera departamental, y se integran por un máximo de cinco miembros propietarios y sus respectivos suplentes. Cuatro de los miembros participan con derecho propio y son propuestos por los partidos políticos que hayan obtenido mayor número de votos en la última elección, el quinto miembro será elegido por sorteo por los partidos que participen en elecciones. Se debe escoger de entre los miembros un Presidente y un Secretario y los demás miembros tendrán calidad de vocales.

A las Juntas Departamentales les corresponde supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos. Así como dar cuenta de esto al Tribunal, decidir de incidentes que se susciten en la votación, denunciar a las autoridades si existiesen infracciones a las leyes electorales, además deben entregar a las Juntas Electorales Municipales las papeletas de votación y demás papelería del proceso eleccionario, así como también recibir las actas y documentaciones que les remitan las Juntas Municipales y entregar la documentación al Tribunal. También les corresponde llevar el Registro de inscripción de candidatos a Concejos Municipales, certificar las nóminas de los inscritos y devolver los libros de inscripción de candidatos al Tribunal a más tardar cuarenta y cinco días antes de las elecciones.

Las Juntas Electorales Municipales se integran de la misma manera que las Departamentales. Tomarán posesión de sus cargos previa protesta Constitucional que rendirán ante la Junta Departamental respectiva. Sus funciones finalizarán a disposición del Tribunal. Tienen a su cargo supervisar la integración de las Juntas Receptoras de votos, vigilar su funcionamiento y entregar a éstas todos los objetos y papelería que el proceso de votación requiera, conocer y resolver sobre cualquier situación que interfiera en el desarrollo de la votación. Otra de las tareas que le corresponde es la de recibir las actas y la documentación que le entreguen las Juntas Receptoras de votos y elaborar, con base en estas, un Acta General Municipal del escrutinio y entregar un original al Tribunal y copias a la Junta Departamental correspondiente y cada uno de los partidos políticos que participen en la contienda electoral (Código Electoral, 1993, artículos 113-116).

Finalmente se encuentran las Juntas Receptoras de Votos, las cuales se nombran treinta días antes de cualquier evento electoral. Están conformadas de la misma manera que las dos anteriores y funcionan por el tiempo necesario para el cumplimiento de sus funciones. Dentro de estas funciones se encuentran la de recibir la documentación y materiales para utilizar durante las votaciones, realizar el escrutinio, voto por voto, una vez finalizada la elección y consignar el resultado en el acta correspondiente y hacerlos llegar a las Juntas Electorales Municipales (Código Electoral, 1993: artículos 117-126).

Tal y como podemos observar, los organismos electorales de niveles inferiores, son designados por los partidos políticos y por el mismo Tribunal Supremo Electoral, que está también integrado por partidos políticos, por lo tanto, la partidización de los organismos electorales en todos los niveles, hace que sean los intereses de partidos los que predominen en el desarrollo y organización de los procesos electorales (Artiga, 2004:197).

5.1.5.2 Potestades legislativas en materia electoral

El artículo 80, inciso 9) del Código Electoral define como una de las atribuciones del Tribunal Supremo Electoral, la aprobación de proyectos de reforma a la legislación electoral para ser presentados a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el artículo 133 de la Constitución Política, sólo reconoce iniciativa de Ley a los diputados, el Presidente de la República y sus Ministros, la Corte Suprema de Justicia en materia relativa al Órgano Judicial, y a los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales.

5.1.5.3 Autonomía presupuestaria

El Tribunal Supremo Electoral posee una autonomía presupuestaria limitada, ya que no tiene garantizado en el presupuesto de la Nación una suma de dinero determinada. El artículo 79 inciso c) del Código Electoral, le da la potestad al Tribunal de preparar el presupuesto de gastos para enviarlo a la Asamblea Nacional para su aprobación.

Sin embargo, el artículo 58 del mismo Código, reconoce que al Tribunal le corresponde una asignación presupuestaria anual del Presupuesto General del Estado, que le servirá para cubrir las necesidades de funcionamiento y los gastos que implican los procesos electorales.

5.1.5.4 Ejercicio de la jurisdicción electoral

Con respecto a los mecanismos de impugnación electoral, el Código Electoral regula la revocatoria, la revisión, la apelación y la nulidad (Asociación Estudios para el Futuro, 2007: 129).

De acuerdo con el artículo 307 del Código Electoral, estos recursos pueden ser interpuestos únicamente por los representantes legales de los partidos políticos o coaliciones contendientes, los Delegados Especiales de los partidos políticos en organización, o por medio de sus apoderados judiciales, el Fiscal Electoral, el Fiscal General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y los Representantes Departamentales de cada partido político o coalición debidamente acreditados ante los Organismos Electorales. Además, el ciudadano puede interponer dichos recursos en forma personal o por medio de un apoderado, si ve afectados sus derechos por resoluciones o providencias del Registro Electoral.

En relación al mecanismo de revocatoria, se señala que podrá ser revocada cualquier resolución dictada por los Organismos Electorales, menos las que

resuelvan en definitiva. Puede ser revocada si se considera injusta en sus partes pero no contraria a la ley. Este recurso debe interponerse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación correspondiente y se resolverá en los tres días posteriores a la fecha de presentación, sin embargo, si la resolución se pronuncia en diligencias referentes al proceso eleccionario, éste recurso deberá resolverse dentro de las veinticuatro horas de interpuesto. Si la resolución se declara sin lugar, no se admitirá ningún recurso (Código Electoral, 1993: artículo 308).

Por otro lado, el recurso de revisión puede interponerse ante las resoluciones definitivas pronunciadas por los Organismos Electorales, el cual deberá presentarse por escrito, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación, ante el organismo que lo pronunció. Una vez que está solicitud fue recibida, se deberá confirmar, reformar o revocar dicha resolución, en un período de cuarenta y ocho horas posteriores al recibimiento de la solicitud. Contra los fallos pronunciados en revisión, no se podrá presentar recurso alguno (Código Electoral, 1993: artículos 309-310).

El recurso de apelación se puede interponer ante el organismo que dictó la resolución de la cual se recurre. Deberá ser presentado por escrito dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación respectiva. Si este recurso es admisible y presentado en tiempo, se deberán remitir las diligencias al Organismo Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes.

Posterior a esto, el Órgano Superior, abrirá a prueba el incidente de apelación, por un período de tres días. Concluido éste período, las partes pueden presentar las pruebas y alegatos pertinentes. Finalizado el período, el organismo fallará en un plazo de tres días (Código Electoral, 1993: artículo 313).

Si la apelación es denegada, el apelante puede recurrir al Organismo Superior en un período no mayor a veinticuatro horas, solicitando que se le admita el recurso, frente a lo que el Organismo Superior solicitará al Organismo inferior que remita las diligencias respectivas, dentro de las veinticuatro horas de presentado el recurrente. El Organismo inferior no procederá si en la simple lectura de la solicitud apareciese la ilegalidad de la apelación.

Si la negativa de la apelación hubiese sido cierta, dichas diligencias deberán remitirse inmediatamente por el Organismo inferior, por el otro lado, si esta es considerada falsa, bastará que se informe así. Si las diligencias son introducidas en el organismo superior, dentro de las veinticuatro horas de recibidas y siendo ilegal la apelación, se resolverá que las diligencias vuelvan al Organismo inferior para que se lleve a cabo el trámite de estas (Código Electoral, 1993: artículo 314). Los fallos que sean pronunciados en apelación no admitirán ningún recurso.

Por otro lado, para que un acto reclamado sea declarado como nulo, debe estar expresamente determinado por la ley. Las nulidades se declaran a solicitud de las partes. El Código Electoral señala que las nulidades que no hayan sido alegadas antes de la resolución final deberán alegarse cuando se interponga el recurso de revisión (Código Electoral, 1993: artículos 316-319).

Cualquier partido o coalición puede pedir por escrito al Organismo Electoral que esté conociendo, la declaratoria de nulidad de la inscripción del candidato. Este escrito deberá presentarse en un plazo de tres días después de la notificación. Una vez que se ha recibido la solicitud de nulidad, esta deberá admitirse dentro de las cuarenta y ocho horas posteriores a su presentación. Al tercer día, se mandará a oír al partido y se abrirán a prueba las diligencias por cuatro días, finalizado esto, se pronunciará una resolución en los siguientes tres días.

Para el caso de las planillas de Diputados, el recurso de nulidad solamente procederá si más de la tercera parte de dicha planilla adolece nulidad y no fueren sustituidos. El partido debe realizar la sustitución correspondiente en las próximas cuarenta y ocho horas. Si el partido no lo hiciese, el Tribunal ascenderá al candidato en su orden de precedencia y así sucesivamente. Contra este fallo, se admite la presentación del recurso de revisión (Código Electoral, 1993: artículo 321).

Con respecto al recurso de nulidad de una elección, éste solo podrá presentarse ante el Tribunal, por medio de los representantes legales de los partidos contendientes en un período de cuarenta y ocho horas después de concluida la elección. Se deberá presentar por escrito todas las circunstancias que fundamentan la petición, así como pruebas pertinentes. Una vez interpuesto el recurso, éste se admite inmediatamente y se manda a oír dentro de las veinticuatro horas siguientes a cada representante de los partidos contendientes, menos al que ha recurrido al recurso. Se hará de conocimiento también del Fiscal Electoral, el Fiscal General de la República y el recurso se abrirá a prueba por un período de tres días. Concluido este plazo, se pronunciará el fallo correspondiente, contra el que no se admitirá recurso alguno. El partido político que haya recurrido al recurso, podrá aportar las pruebas que considere pertinentes (Código Electoral, 1993: artículo 322).

Si la resolución que declara nula una elección queda ejecutada, se deberá publicar en el Diario Oficial y el Tribunal deberá convocar a una nueva elección a más tardar treinta días después de la fecha en que se ejecute la resolución.

Por su parte, el recurso de nulidad del escrutinio, puede interponerse por los partidos políticos, en un período después de haberse notificado, ante el

Tribunal, en los siguientes casos (Código Electoral, 1993: artículo 324):

- 1) Por no notificar a los partidos, el lugar, día y hora del escrutinio.
- 2) Por el incumplimiento del proceso que establece el Código Electoral.
- 3) Por falsedad de los datos o resultados consignados en las actas, que hayan servido como base para el escrutinio final y variaron el resultado de la elección.

El Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad Jurídica e Institucional 2007 de El Salvador, señala que estos mecanismos no operan en la práctica de manera eficaz, ya que los procedimientos tienden a retardarse. Con respecto a los recursos de amparo e inconstitucionalidad, no tienen plazos definidos por el Código Electoral ni por la Ley de Procedimientos Constitucionales (Asociación Estudios para el Futuro, 2007: 129).

5.1.6 Partidos políticos

El artículo 85 de la Constitución Política reconoce a los partidos políticos como el único instrumento para ejercer la representación del pueblo dentro del gobierno. El artículo 150 del Código Electoral establece que los ciudadanos capaces de ejercer el sufragio pueden asociarse para constituir nuevos partidos políticos o bien asociarse a los ya constituidos.

Para constituir un nuevo Partido Político, se hace necesario la voluntad de al menos cien ciudadanos, quienes deben tener capacidad de voto, domicilio y residencia en el país, lo que debe hacerse constar en el acta de constitución en presencia de un notario. Dicha acta constitutiva también deberá contener el nombre, apellido, edad, profesión u oficio, nacionalidad y número del Documento Único de Identidad de cada uno de los fundadores.

También, es necesario presentar la denominación del partido, los colores, emblemas y distintivos; así como la exposición clara de los objetivos y el nombre, apellidos y cargo de los directivos provisionales. Debe incluir además, una propuesta de que sus actividades serán desarrolladas conforme la Constitución y demás leyes.

Los directivos provisionales designados, deben seguidamente presentar una solicitud escrita al Tribunal, para que éste los autorice a realizar actividades de proselitismo con el fin de recaudar entre el electorado el número de firmas requeridas para la debida inscripción del partido. Si el procedimiento anterior cumple con lo establecido, el Tribunal aprobará las actividades de proselitismo, en un máximo de quince días después de presentada la solicitud. De esta manera, los partidos podrán hacer propaganda en todos los medios de

comunicación (Código Electoral, 1993: artículo 151-153).

El período establecido para dicha campaña de proselitismo finalizara noventa días después de ser aprobado por el Tribunal. En ese momento, los nuevos partidos políticos deberán hacer entrega al Tribunal de los libros que contengan las firmas recolectadas, y éste ente tiene un total de sesenta días para revisar y verificar las firmas con base en los registros que maneje el Tribunal. El número de firmas necesarias es el 3% del total de votos emitidos en la última elección de presidente⁴⁹.

Si un partido entregara al Tribunal las firmas recolectadas y no lograron alcanzar el número requerido, el Tribunal podrá devolver los folios y alargar el plazo, siempre y cuando el número faltante de firmas fuera menor al 25% del total. Si un partido no recoge los folios o bien si no alcanza el número de firmas necesario o incumple en los plazos de presentación, emite una resolución declarando sin lugar la solicitud presentada. Si esto ocurre, no podrá presentar una nueva solicitud hasta después de transcurrido un año.

Los partidos cuya solicitud fue admitida, después de haber entregado los folios de firmas al Tribunal, se indicará en la última página de los mismos, la cantidad de afiliados y el número de folios utilizado. Dicha declaratoria debe estar firmada y sellada por los delegados del Partido y se debe utilizar el nombre del partido expresado en su acta de constitución con las palabras "EN ORGANIZACIÓN" (Código Electoral, 1993: artículo 155-156).

Cuando el Tribunal le haya aprobado a un partido las firmas de sus afiliados, el partido debe presentar la solicitud de inscripción por escrito, firmada y presentada por los miembros de la Directiva Provisional del Partido en organización y debe estar acompañada de la certificación del acta en la que se haya aprobado por mayoría absoluta la declaración de principios y objetivos, los estatutos del partido, nombre, colores y emblemas, además se deberá presentar también tres copias de los estatutos del partido, la nómina completa de sus integrantes y los libros de registro de afiliados.

Una vez presentada la solicitud de inscripción, el Tribunal tendrá sesenta días para resolver, si la solicitud presentada contiene errores de carácter subsanable, el Tribunal se lo comunicará al partido y éste tendrá un plazo de tres días para realizar las correcciones. Si, vencido el plazo el partido no subsana los errores señalados, el Tribunal declarará sin lugar la solicitud de inscripción.

49. Si se toma como referencia la elección presidencial del 2009, equivaldría a 79,158 firmas.

Por otro lado, si la solicitud de inscripción es admitida, el Tribunal Electoral publicará en dos de los periódicos de mayor circulación, un aviso que exprese en resumen, el contenido de la solicitud junto con la nómina de los afiliados y señalando un período de ocho días para que cualquier ciudadano o partido político realice observaciones pertinentes sobre la ilegalidad o improcedencia de la solicitud (Código Electoral, 1993: artículo 163).

Una vez que se hayan concluido los ocho días, se pronunciará una resolución en un plazo de tres días. Si durante este plazo el Tribunal no ha denegado la inscripción, el partido político queda inscrito, se le reconoce su personería jurídica, y se le aprueban sus estatutos. Si el Tribunal denegara la inscripción, se deben señalar los motivos y se admite el recurso de apelación ante dicho órgano (Código Electoral, 1993: artículo 164-166).

Posterior a esto, el Tribunal deberá asentar la inscripción del partido admitido en el libro respectivo y publicar sus estatutos en el Diario Oficial. Los partidos políticos que quedasen inscritos podrán utilizar la denominación “PARTIDO”.

Llama la atención que la legislación electoral no establece los órganos directivos mínimos con los cuales debe contar un partido. Tampoco obliga a tener una representación local dentro de su estructura, ni mecanismos que promuevan la democracia interna de los partidos. La falta de regulación en esta materia ha facilitado el desarrollo de prácticas antidemocráticas al interior de los partidos; así como el verticalismo en la conducción de los mismos.

5.1.7 Contribución pública y privada de los gastos político-electorales

El Salvador no cuenta con una ley específica que regule el financiamiento de los partidos políticos. En la Constitución Política y en el Código Electoral se reconoce el derecho de los partidos para recibir fondos estatales destinados al financiamiento de la campaña electoral, pero no para el resto de actividades celebradas en períodos no electorales (Asociación Estudios para el Futuro, 2007:137).

El artículo 210 de la Constitución Política señala lo siguiente:

“El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia. La ley secundaria regulará lo referente a esta materia.”

Con respecto a este mecanismo, el Código Electoral señala que los partidos

políticos o coaliciones, obtendrá del Estado una suma de dinero por cada voto que obtengan en las elecciones para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano y Asamblea Legislativa, y para los Consejos Municipales. A los partidos se les pagará la cantidad que se les pagó en la elección anterior, incrementada por la inflación acumulada y reconocida por el Banco Central de Reserva. Si se presentara el escenario de una segunda vuelta electoral, los partidos o coaliciones que participen en esta, tendrán derecho a recibir por cada voto válido, una cantidad correspondiente al 50% de lo pagado en la primera ronda electoral (Código Electoral, 1993: artículo 187).

El artículo 188 de este Código, establece que el derecho al financiamiento estatal es para todos los partidos que hayan participado en los procesos electorarios independientemente de la cantidad de votos que hayan obtenido, por lo que la única barrera legal para recibir el financiamiento del Estado es la de haber participado en las elecciones.

La cantidad que le corresponde a cada partido se paga a posteriori, ya que se deben contabilizar los votos obtenidos por cada partido. Sin embargo, de acuerdo con el artículo 190 del Código Electoral, los partidos tienen derecho a recibir un anticipo, el cual es calculado de acuerdo a los resultados de las elecciones inmediatamente anteriores. Para el caso en el que el número de votos fuese menor al anticipo otorgado, los partidos políticos deben devolver al Fisco la diferencia que resultare. En el caso de que el partido político o coalición no hubiera participado en el proceso anterior, tendrá derecho a un anticipo máximo de quinientos mil colones (Código Electoral: Art. 190).

Existieron algunos casos en los que los partidos que recibían el anticipo electoral no lograban alcanzar un caudal electoral suficiente para mantenerse en la contienda (3%), por lo que eran cancelados del registro de partidos del Tribunal y la deuda en que incurrían los partidos no se recuperaba. Debido a esta situación, en el año 2003 se introdujo una disposición transitoria, que establecía que quienes recibieran el anticipo, debían presentar una fianza garantía (Artiga, 2004a: 158).

En cuanto a los subsidios indirectos, la legislación salvadoreña reconoce los siguientes:

- a. Los partidos políticos están exentos del pago del impuesto sobre la renta (Ley de Impuesto sobre la Renta: Art. 6).
- b. También están exentos del pago de impuesto a la transferencia de bienes muebles y a la prestación de servicios, por las interacciones definitivas e importaciones previstas en el artículo 45 de dicha Ley.
- c. Los medios de comunicación se encuentran en la obligación de pro-

porcionar en igualdad de condiciones y en forma gratuita, espacios a todos los partidos políticos para llevar a cabo su propaganda electoral. La decisión de los tiempos disponibles se encuentra en manos de la Secretaría Nacional de Comunicaciones y la Junta de Vigilancia de los Partidos (Artiga, 2008:566).

Se puede decir que el tipo de regulación del financiamiento estatal contribuye a la estabilización e institucionalización del sistema de partidos, ya que no se liga a la obtención de un determinado número de votos, sino que está en función al caudal electoral de los partidos, por lo que podría considerarse una especie de incentivo, especialmente para partidos pequeños. Otro elemento importante a destacar es que el financiamiento cubre a los procesos electorales de todos los niveles: presidencial, legislativo y municipal.

En cuanto al financiamiento privado, no existe regulación al respecto. Por lo tanto, es difícil obtener información sobre los montos que reciben los partidos de donantes privados y las fuentes de dichas contribuciones.

5.2 Sistema de partidos políticos en El Salvador

En el país, las primeras elecciones consideradas competitivas y justas, fueron celebradas en el año 1994, luego de la apertura del régimen producto de los Acuerdos de Paz firmados en 1991. A partir de esa fecha, son cinco las fuerzas políticas que han logrado mantenerse en el escenario político salvadoreño.

El partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), fue fundado en 1981 por un grupo de empresarios y profesionales con alta retórica anticomunista que pretendían hacer frente a los intentos reformistas del Estado. Este partido se encuentra ubicado a la derecha del espectro ideológico y en sus inicios se vio altamente influenciado por la tradición del conservadurismo existente en El Salvador. Surgió como partido en el contexto de los inicios de la guerra civil, representando al viejo orden oligárquico del país (Whitehead et al, 2005:47).

El apoyo de la clase alta al partido ha sido significativo en los últimos años. Las clases medias también reflejan un importante apoyo, aunque en los últimos años esa afinidad haya disminuido (Artiga, 2004a: 189).

ARENA ha logrado mantenerse por cuatro períodos consecutivos en la Presidencia de la República, desde el año 1989. Con respecto a las elecciones legislativas y municipales, el partido ha perdido gradualmente el control mayoritario en votos y escaños, dejando de ser, en 1994, la primera fuerza

en cantidad de votos y diputados en la Asamblea Legislativa, cediéndole el espacio al FMLN. El partido no ha podido recuperar el número de votos en las elecciones municipales que mantenía antes de 1994, por lo que su presencia en las alcaldías es cada vez menor (Artiga, 2004a: 191).

Para las elecciones del 2009, ARENA logró 32 escaños en el Congreso (38,10%) y el control de 122 (46,56%) gobiernos municipales.

Por otro lado, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) fue en sus inicios una organización de carácter político militar que agrupó a los diversos movimientos revolucionarios de izquierda y se logró constituir como partido político a finales del año 1992, como consecuencia de los acuerdos que se pactaron ese mismo año en los tratados de Paz. Actualmente, el FMLN gobierna en la mayoría de las ciudades más grandes del país (Whitehead et al, 2005:48).

Las bases del partido se encuentran organizadas por medio de los comités de base, los cuales constituyen organizaciones partidarias en cada comunidad o sector que comparten los mismos intereses. Dichos comités, promueven los principios y objetivos del partido, buscan afiliar nuevos militantes y toman parte en las actividades convocadas por los organismos de dirección partidaria y concejos municipales. El principal mecanismo de participación que tiene el militante del partido, es el voto secreto y directo para elegir a los líderes y dirección del partido en cualquier instancia (Artiga, 2004a: 166).

Desde que el FMLN se legalizó como partido político, ha participado en ocho contiendas electorales. Ha participado en tres elecciones Presidenciales y en cinco elecciones municipales y legislativas. El Frente ha obtenido mejores rendimientos en la Asamblea Legislativa, ya que ha logrado aumentar la cantidad de votos en este tipo de elección y mantener el número de escaños en los concejos municipales (Artiga, 2004a: 173).

Para las elecciones del 2009, el FMLN logró alcanzar por vez primera la Presidencia de la República, obtener 35 escaños en el Congreso (41,70%), el control de 75 gobiernos municipales (28,62%), y otros 18 (6,87%) en coalición con el Partido Cambio Democrático (CD).

Los otros tres partidos son el Partido de Conciliación Nacional (PCN), el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido Cambio Democrático (CD). (Whitehead et al, 2005:48-49).

El PCN y el PDC son los partidos más longevos en la contienda electoral, ocupan el tercer y quinto lugar respectivamente, en el orden de apoyo electoral y son considerados los protagonistas de la dinámica política de la

preguerra.

El PCN era el partido oficial de las Fuerzas Armadas, en el que oficializaban sus aspirantes al poder y ejercían influencia política. Se mantuvo en el gobierno por casi dos décadas y actualmente cuenta con el tercer lugar en el número de escaños parlamentarios, lo que le permite movilizarse de manera estratégica para desarticular las negociaciones de los partidos grandes y permitir que se logre la mayoría necesaria para la aprobación de los proyectos de ley (Whitehead et al, 2005:48). En las elecciones legislativas del 2009 logró mantenerse como la tercera fuerza del Congreso.

El PCN, recluta a sus afiliados de manera informal, ya que utiliza estrategias de visitas casa por casa y transmisión de propaganda y mensaje político a través de amigos o parientes. El sector que más simpatía tiene hacia el partido, es el sector rural (Artiga, 2004a: 180).

Este partido ha participado en tres elecciones presidenciales en los últimos catorce años, su desempeño electoral ha mostrado un ascenso gradual en las elecciones legislativas y municipales de la última década, logrando posicionarse como la tercera fuerza política del país. Pese a esto, después de los Acuerdos de Paz, el partido no es percibido como una de las opciones para ganar la presidencia (Artiga, 2004a: 182). En las elecciones municipales del 2009, el PCN logró ganar un total de 33 alcaldías (12.6%).

Por su parte el PDC, surgió como un partido de oposición y logró ocupar algunos puestos de poder en los gobiernos locales y en la Asamblea Legislativa, desde los que tuvo la oportunidad de crear una base popular en los años sesenta y setenta. Logró llegar al gobierno en las primeras elecciones que se celebraran en el marco de la guerra civil (Whitehead et al, 2005:49).

En la legislatura 2009-2012 cuenta con 5 diputados, constituyéndose en la cuarta fuerza en el Congreso. En cuanto a los gobiernos municipales, logró ganar 9 municipalidades (3,43%) y en alianza con otros partidos otras 3 municipalidades (1,14%).

Finalmente, el CD es un partido de reciente formación que surgió de la desintegración legal del partido Centro Democrático Unido que mantenía una orientación ideológica de centro-izquierda. En cuanto a su rendimiento electoral, el partido cuenta con un diputado en la Asamblea, logró ganar una municipalidad por sí mismo, y otras 20 en alianza con otros partidos. De estas, 18 municipalidades fueron en alianza con el FMLN.

Una vez descrita las principales fuerzas políticas en El Salvador, pasaremos a analizar las características del sistema de partidos, para lo cual se hará uso

de las siguientes dimensiones de análisis: nivel de institucionalización, grado de fragmentación, y la polarización de los mismos.

5.2.1 Nivel de institucionalización

Para comprender el nivel de institucionalización del sistema de partidos en El Salvador, se analizarán dos sub-variables: a) estabilidad del esquema de competencias, y b) arraigo de los partidos en la ciudadanía.

La importancia de estos elementos es que, cuando los mismos actores tienden a perpetuarse en el tiempo y cuentan con bases y redes sociales de apoyo firmes, tienden a dificultar el ascenso de nuevos partidos. Por otro lado, altos niveles de institucionalización tiende a propiciar mayor estabilidad política.

5.2.1.1 La estabilidad del esquema de competencias

En este punto se analizará la capacidad de los partidos para mantener sus apoyos electorales de una elección a otra. A mayor variación menor estabilidad del esquema de competencias y menor nivel de institucionalización.

Como se ha apuntado en secciones anteriores, a partir de la década de los noventa, cinco partidos políticos han logrado mantenerse en la escena política. Sin embargo, la oferta partidaria no ha sido la misma en todos los niveles de elección.

Desde 1994, se han realizado cuatro elecciones presidenciales en los cuales la oferta partidaria ha venido disminuyendo. En 1994 y 1999 participaron siete partidos políticos. Para el 2004, la oferta se redujo a cuatro partidos y en el 2002 sólo contendieron dos fuerzas como se muestra en el cuadro a continuación.

Cuadro 5.4

Caudal electoral de los principales partidos salvadoreños en elecciones presidenciales en el período 1994-2009(absoluto y porcentual)

Año	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA	Otros	V. Válidos
1994	331,629	np	215,936	70,854	651,632	56,785	1,326,836
	24.99	-	16.27	5.34	49.11	4.29	100.00
1994	378,980				818,264		1,197,244
2ª vuelta	31.65				68.35		100
1999	343,472 ^b	88,640 ^c	67,207	45,140	614,268	23,521	1,182,248
	29.05	7.50	5.68	3.82	51.96	1.99	100.00
2004	812,519	-	-	61,781	1,314,436	88,737 ^d	2,277,473
	35.68			2.71	57.71	3.90	100.00
2009	1,354,000	np	np	np	1,284,588	-	2,638,588
	51.32				48.68		100.00

- a. En coalición con CD y MNR.
b. En coalición con USC.
c. Coalición de los partidos CD, PD, PPL, MUDC y FE.
d. Coalición CDU, PDC.

np = no participó.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Observatorio Electoral y el TSE para las elecciones 2009.

La disminución de la oferta partidaria en las elecciones presidenciales puede ser producto del sistema de mayoría y del umbral de mayoría absoluta requeridos para ganar estas elecciones. Tal y como se explicó en secciones anteriores, autores como Duverger (1997), Dahl (2000), Ware (1996), y Sartori (1997) han apoyado la hipótesis de que el sistema de mayoría tiende a reducir el número de partidos al poner en desventaja a terceros partidos, lo cual fomenta el bipartidismo. El cuadro anterior deja claro que, al momento de ejercer el voto, los salvadoreños han tendido a privilegiar a dos partidos con posibilidades reales de ganar, con el fin de “no desperdiciar” su voto. Estos partidos han sido el FMLN y ARENA.

Por otro lado, el umbral del 50 por ciento más uno necesario para ganar las elecciones presidenciales en la primera ronda, ha promovido el desarrollo de coaliciones antes del proceso electoral, con el fin de alcanzar la victoria en la primera ronda⁵⁰.

50. Para las elecciones de 1994, la coalición entre el FMLN, el CD y MNR se dio para la segunda vuelta.

En el caso de las elecciones legislativas, la tendencia es hacia un multipartidismo moderado. En el período 1994-2009 el promedio del número efectivo de partidos ha sido de 3.4 y el número efectivo de partidos parlamentarios de 3.5. Las tres principales fuerzas políticas parlamentarias son ARENA, FMLN y PCN. Este último ha venido incrementando su número de escaños en mayor medida que su caudal de votos, mostrando la desproporcionalidad del sistema a favor de esta tercera fuerza. Este efecto ha permitido ampliar el control de la derecha en la Asamblea (ARENA y PCN), mientras que los grupos de izquierda (FMLN y CD) lo han visto disminuir levemente.

Cuadro 5.5
Rendimiento de los partidos políticos en las elecciones legislativas
en El Salvador: 1994-2009

Año	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA	Otros	V. Validos	NP	Ne
1994	287,811	np	240,451	83,520	605,775	127,720	1,345,277		
% votos	21.4	-	17.9	6.2	45.0	9.5	100.0	3.1	3.5
Escaños	21		18	4	39	2	84		
% esca	25.0		21.43	4.76	46.43	2.38	100.0		
1997	369,709	np	93,545	97,362	396,301	162,686	1,119,603		
	33.0	-	8.4	8.7	35.4	14.5	100.0	4.1	3.9
	27		7	11	28	11 ^a	84		
	32.14		8.33	13.10	33.33	13.09	100		
2000	426,289	65,070	87,074	106,802	436,169	88,865	1,210,269		
	35.2	5.4	7.2	8.8	36.0	7.4	100.0	3.5	3.7
	31	3	5	14	29	2	84		
	36.90	3.57	5.95	16.67	34.52	2.38	100		
2003	475,130	89,090	101,854	181,167	446,279	105,207	1,398,727		
	34.0	6.4	7.3	13.0	31.9	7.4	100.0	3.5	4.1
	31	5	4	16	27	1	84		
	36.90	5.95	4.76	19.5	32.14	1.19	100		
2006	784,894	61,022	138,538	228,196	783,208	1,956	1,997,814		
	39.3	3.1	6.9	11.4	39.2	0.1	100.0	3.0	3.1
	32	2	6	10	34		84		
	38.10	2.38	7.14	11.90	40.48		100		
2009	943,936	np	153,654	194,751	854,166	69,082	2,215,589		
	42.60		6.90	8.8	38.6	3.1	100	2.9	2.9
	35		5	11	32	1	84		
	41.7		5.9	13.1	38.1	1.2	100		

^a Se incluyen dos diputados obtenidos por la alianza CDU-CD. Los otros partidos son Partido Renovación Social Cristiano (3), Partido Liberal Democrático (2), Movimiento de Unidad (1), alianza PDC-PD (3).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE. Los datos del NP y Ne se obtuvieron de UCA (2009).

Tal y como indicaba Sartori (1997), el tamaño de los distritos altera la proporcionalidad de la representación proporcional. Entre más grande es el distrito, mayor es la proporcionalidad, es decir la correspondencia entre el número de votos obtenidos por los partidos y el número de escaños que logran en el Congreso. En El Salvador, se cuenta con un distrito grande (San Salvador), 4 distritos medianos y 9 pequeños. Adicionalmente, se tienen los diputados que son electos en términos de la circunscripción nacional, los cuales son veinte. Tal situación debería ayudar a mejorar los rendimientos electorales de los partidos pequeños ya que la denominada “plancha nacional” disminuye los efectos de desproporcionalidad de los distritos pequeños. En las elecciones del 2009, los partidos pequeños lograron al menos un diputado por San Salvador.

Otro elemento que les favorece, es el efecto psicológico de la fórmula electoral. En esta elección, dada la aplicación de una fórmula electoral de representación proporcional, los votantes se ven más motivados a expresar sus verdaderas preferencias, ya que consideran que los terceros partidos tienen mayores opciones de obtener algún grado de representación. En el cuadro que se presenta a continuación se muestran los rendimientos de los partidos políticos en las elecciones legislativas.

El Cuadro N° 6 demuestra cómo los partidos políticos mayoritarios se han visto beneficiados por la aplicación de la fórmula. En los dos últimos períodos, se ha incrementado el control de escaños y porcentaje de votos de los dos partidos mayoritarios. Por lo que su protagonismo no parece estar amenazado.

Cuadro 5.6

Razón de escaños por votos por partidos mayoritarios y minoritarios en las elecciones legislativas en El Salvador, 1994-2009

Elección	Partidos	% de escaños (1)	% de votos (2)	Razón escaños-votos (1/2)	Desproporcionalidad (1-2)
1994	Dos mayoritarios	71,43	66,4	1,1	5,03
	Otros minoritarios	28,57	33,6	0,8	(5,03)
1997	Dos mayoritarios	65,47	68,4	0,9	(2,93)
	Otros minoritarios	34,53	31,6	1,1	2,93
2000	Dos mayoritarios	71,42	71,2	1,0	0,22
	Otros minoritarios	28,58	28,8	0,9	(0,22)
2003	Dos mayoritarios	69,04	65,9	1,0	3,14
	Otros minoritarios	30,96	34,1	0,9	(3,14)
2006	Dos mayoritarios	78,58	78,5	1,0	0,08
	Otros minoritarios	21,42	21,5	0,9	(0,08)
2009	Dos mayoritarios	79,8	81,2	0,9	(1,4)
	Otros minoritarios	20,2	18,8	1,0	1,4

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

5.2.1.2 Arraigo de los partidos políticos

Tal y como se observa en el cuadro anterior, en las elecciones legislativas las dos principales fuerzas políticas en El Salvador se han visto favorecidas con el 71.93% de los votos en promedio durante el período 1994-2009. En la última elección, el porcentaje de votos se ha incrementado en un 12.9%.

Con respecto a las elecciones presidenciales, por las razones antes anotadas, la concentración del voto entre las dos fuerzas es de un promedio de 91.73% para las tres últimas elecciones. Es importante resaltar que las elecciones del 2009 marcan una diferencia importante porque es la primera vez que el FMLN logra alcanzar la presidencia, la oferta partidaria se redujo a dos, y la diferencia entre el ganador y el perdedor fue tan solo de un 2.64%.

Cuadro 5.7
Arraigo de los partidos políticos en elecciones presidenciales:
1999-2009

Elección	No. partidos participantes	NEP	Partidos políticos	% votos obtenidos	% voto de los dos principales contendores	%diferencia entre ganador y perdedor
1994	7	3 ⁵¹	FMLN ⁵²	24,9	74,01	
			ARENA	49,11		
			PCN	5,34		
			PDC	16,27		
			Otros	4,29		
1994 Segunda vuelta	2		FMLN	31,65		
			ARENA	68,35		
1999	7	2,7	FMLN	29,05	81,01	22,91
			ARENA	51,96		
			PCN	3,82		
			PDC	5,68		
			CDU	7,50		
			Otros	1,99		
2004	4	2,2	FMLN	36,68	94,19	20,83
			ARENA	57,51		
			PCN	2,71		
			CDU-PDC	4,00		
2009	2	2,0	FMLN	51,32	100	2,64
			ARENA	48,68		

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

La segunda dimensión de análisis utilizada para medir el nivel de arraigo de los partidos políticos es la identificación de la ciudadanía con los mismos. De acuerdo con el Dr. Álvaro Artiga (2007), los partidos políticos son los que gozan de menor nivel de confianza entre la ciudadanía. Lo anterior plantea la siguiente paradoja: "El Salvador tiene unos partidos que no gozan de mucha confianza entre la ciudadanía pero que están lo suficientemente

51. Tomado de: Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA. El Salvador 2009...en la mira. Edición No. 20, 4 de febrero de 2009, Página 2.

52. En coalición con CD y MNR.

arraigados como para estructurar la competencia presidencial y legislativa” (Artiga, 2007:91). A esto agregaríamos que también la municipal. En el cuadro N° 8 se presenta datos de la confianza de los salvadoreños en diversas instituciones entre el 2000 y el 2006.

Cuadro 5.8
Confianza en las instituciones, 2000-2006 (porcentajes)⁵³

Institución	2000	2002	2004	2006
Alcaldía	57.9	46.1	47.9	43.2
Asamblea Legislativa	27.5	28.0	27.1	22.4
Corte Suprema de Justicia	36.7	35.5	30.3	23.6
Fiscalía General de la República	35.1	37.5	31.8	22.5
Fuerza Armada	n.d	45.1	47.7	44.2
Gobierno Central	41.3	38.3	49.6	33.7
Iglesia Católica	65.6	59.1	62.7	58.2
Iglesia Evangélica	49.1	50.1	44.8	51.2
Medios de comunicación	56.1	49.9	39.5	44.4
Partidos Políticos	16.6	14.1	19.5	19.4
Policía Nacional Civil	n.d	54.2	57.1	38.4
Procuraduría General de la República	n.d	n.d	36.8	31.9
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	45.7	56.5	47.9	41.9
Tribunal Supremo Electoral	n.d	n.d	29.0	25.8

Fuente: Artiga (2007)

Del cuadro anterior llama la atención el alto nivel de confianza de los salvadoreños en sus municipalidades y el bajo nivel de confianza en la autoridad electoral, el cual es un actor fundamental para fomentar la estabilidad en las interacciones de los grupos políticos, y sobre todo el cumplimiento de éstos de las reglas para acceder a los puestos de elección popular.

De acuerdo con el Informe del Latinobarómetro (2008), El Salvador es el país que muestra el más alto nivel de confianza en sus partidos políticos con un 39%, muy por encima del promedio Latinoamericano (21%), y de Costa Rica (20%) que es considerada una democracia consolidada. Sin embargo, ante la pregunta de si “sin partidos no puede haber democracia”, sólo el 50% de

53. Pregunta: Podría decirme, ¿cuánta confianza tuvo durante el año ...en las siguientes instituciones...?

las personas estuvo de acuerdo con dicha afirmación, estando un poco por debajo del promedio Latinoamericano que es de 56%.

5.2.2 Fragmentación

Para medir el nivel de fragmentación de un sistema de partidos se utiliza el Índice Laakso y Taapera, para determinar el número efectivo de partidos políticos. Tal y como lo hemos visto anteriormente, el NEP promedio en las elecciones presidenciales para el período 1994-2006 es de 2.6, lo cual nos lleva a concluir que estamos ante la presencia de un sistema bipartidista producto de las reglas electorales establecidas para este tipo de elección. Por el contrario, en el nivel legislativo el sistema de partido presenta características de un multipartidismo moderado al presentar un NEP promedio de 3.5 para el período 1994-2009.

El Índice de Rae mide el nivel de fraccionamiento del sistema de partidos en una instancia colegiada de elección popular. Su utilidad radica en que permite comprender en qué medida los cambios en las preferencias del elector han tenido repercusiones en la configuración del sistema político y en la repartición de escaños. El valor de dicho índice oscila entre “0” que es un sistema de partidos perfecto que no se encuentra fragmentado y “1” que es un sistema altamente fragmentado. Si la cifra es cercana a 0,5 estamos ante la presencia de un sistema bipartidista perfecto. Calculando este índice para el nivel legislativo en El Salvador en el período 2000-2006, nos da un promedio de 0.72, lo cual confirma el nivel de fragmentación del sistema ya evidenciado por el NEP.

5.2.3 Polarización

Desde la conversión del FMLN en partido político y su papel protagónico como fuerza política dentro del sistema salvadoreño, la competición del sistema de partidos salvadoreños se ha polarizado, al ser la otra gran fuerza política el partido ARENA.

En el cuadro que se muestra a continuación, se presenta la auto ubicación de los parlamentarios salvadoreños, así como la ubicación del FMLN y ARENA, en una escala de 1-10 (izquierda-derecha), que permite determinar el distanciamiento ideológico entre ambos partidos. De dicho cuadro se puede identificar cómo se ha ido incrementando la distancia ideológica entre las principales fuerzas políticas, lo cual evidencia el aumento en la polarización del sistema. Por el contrario, la autoubicación media de los parlamentarios de todos los partidos políticos tiende hacia el centro. (Artiga, 2007:94).

Sobre este aspecto, el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca elaboró un estudio titulado “Datos de opinión: Élités Parlamentarias Latinoamericanas, El Salvador (1994-2006)”, en el que señala que la auto ubicación ideológica del conjunto de diputados salvadoreños en los cuatro períodos analizados indica que existe una tendencia de los mismos a situarse en posiciones cercanas al centro, siendo ARENA el partido que más se ubica a la derecha del espectro ideológico, mientras que el FMLN es el que más se ubica hacia el polo izquierdo del espectro (USAL, 2007:17).

Cuadro 5.9
Auto ubicación y ubicación ideológica de los
parlamentarios salvadoreños en el período 1994-2003

Año	Auto ubicación media (todos los partidos)	Ubicación ideológica		Distancia ideológica
		FMLN	ARENA	
1994	5.28	1.53	8.28	0.75
1997	5.08	1.46	9.76	0.92
2000	5.08	1.59	9.55	0.88
2003	5.13	1.22	9.31	0.90

Fuente: Artiga, 2007:94

Siguiendo con Artiga (2007), los electores tienden a ubicarse en una posición más de centro ya que en promedio el 24.7% de los mismos tienden a ubicarse en la posición 5 y 6. Por el contrario, en promedio sólo el 12.1% se autoubica en la izquierda y el 22.7% en la derecha. Lo anterior contrasta con el caudal electoral obtenido por las principales fuerzas políticas del país que se autoubican en los extremos ideológicos como se ha evidenciado en el Cuadro Nº 5.9. Tal situación merecería un mayor análisis para determinar si los planteamientos programáticos del FMLN y ARENA realmente se corresponden con su autoubicación ideológica.

Cuadro 5.10
Autoubicación ideológica de los electores, 2003-2006 (porcentajes)

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	9.6	2.1	4.5	5.9	17.6	10.1	11.0	13.2	5.5	20.4
2004	13.8	2.3	3.9	3.9	13.6	6.2	7.9	10.8	7.6	29.9
2006	13.0	3.9	5.7	5.6	16.6	10.3	8.7	10.6	7.5	18.0

Fuente: Artiga, 2007:95

5.3 Comportamiento electoral en el nivel local

Como se ha indicado en secciones anteriores, las reglas electorales no establecen la conformación de partidos en el nivel municipal o departamental. El Código Electoral tampoco especifica la obligatoriedad de los partidos políticos de contar con estructuras locales como comités departamentales. Por lo tanto, los partidos que compiten en todos los niveles de elección son de carácter nacional. Adicionalmente, la barrera de inscripción de nuevos partidos, los cuales deben presentar firmas de adhesión equivalentes al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial, genera un sesgo a favor de los partidos de escala nacional.

En términos de calendario electoral para la celebración de elecciones municipales, éstas se efectúan de manera concurrente con las elecciones legislativas. Además, la duración del mandato de las autoridades locales y diputados es de tres años. Esta concurrencia podría generar un efecto “arrastre de las elecciones legislativas sobre las municipales. Tal efecto podría incrementarse por el hecho de que dichas elecciones se efectúan a medio período del mandato presidencial, por lo que los partidos pueden tomar esta elección como una prueba de fuerza para las próximas elecciones presidenciales. Tal y como se muestra en el cuadro N° 11, en el período 2003-2009 ARENA logró mantener en promedio el control del 48.4% de las municipalidades, logrando también controlar la presidencia con excepción del año 2009. En términos legislativos, para ese mismo período logró en promedio un 36.94% de los escaños del Congreso.

Cuadro 5.11
Evolución de alcaldías ganadas por partido político: 2003-2009
(absoluto y relativo)

Partidos	2003		2006		2009	
	Alcaldía	%	Alcaldía	%	Alcaldía	%
ARENA	111	42.4	147	56.1	122	46.6
FMLN	46	17.6	54	20.6	75	28.6
PCN	25	9.5	39	15.0	33	12.6
PDC	14	5.3	14	5.3	9	3.4
Otros	66	25.2	8	3.0	23	8.8
Total	262	100	262	100	262	100

Fuente: *Elaboración propia con base a datos del TSE.*

En términos de la representatividad en la composición de los gobiernos locales, esta se ve afectada por la fórmula electoral utilizada y la modalidad del voto. Con respecto a la primera, se utiliza el sistema de mayoría simple y la mecánica de votación es mediante lista cerrada y bloqueada, lo cual hace que el partido que obtiene la mayoría se lleva todos los puestos que conforman el gobierno municipal (alcalde, síndico y regidores).

Tal situación puede generar lo que Artiga (2003) denomina gobiernos minoritarios, entendiéndose por esto que los votos obtenidos por los partidos perdedores pueden sumar más de la mitad de los votos válidos. Si bien esta situación puede facilitar la gobernabilidad del gobierno local, disminuye el nivel de representatividad del sistema porque no da cabida a que las fuerzas de oposición se puedan expresar y puedan incidir en la formulación de la política local. En el siguiente cuadro se muestra el promedio de gobiernos locales minoritarios en el período 1994-2003.

Cuadro 5.12
Evolución del promedio de gobiernos locales minoritarios
(1994-2003)

1994		1997		2000		2003	
Abs	%	Abs	%	Abs	%	Abs	%
167	63.7	192	73.3	195	74.4	188	71.8

Fuente: *Con base en Artiga, 2003:186.*

Si bien la teoría establece que el sistema de mayoría podría conducir a un sistema bipartidista, esta situación no es observada en las elecciones locales, donde el promedio del NEP para el período 2000-2006 es de 3.7, donde las fuerzas políticas más importantes son ARENA, FMLN y PCN. En promedio, para el período en estudio las tres fuerzas han controlado el 83% de las alcaldías del país. Llama la atención que esta distribución de fuerza es similar a la que han mantenido en el control de los escaños del Congreso.

Si se mide el nivel de fraccionamiento del sistema por medio del Índice de Rae, se confirma lo señalado por el Índice Laakso-Taagepera en términos de la configuración del sistema de partidos en el nivel local, el cual presenta las características de un multipartidismo moderado al igual que en el nivel legislativo.

Cuadro 5.13
Nivel de fragmentación del sistema de partidos

Nivel de elección	2000		2003		2006	
	RAE	NEP	RAE	NEP	RAE	NEP
Municipal	0.70	3.4	0.74	3.9	0.73	3.7
Legislativo	0.70	3.7	0.78	4.1	0.67	3.1

Fuente: Elaboración propia con base a datos TSE.

5.4 Reflexión final

El objetivo de este estudio de caso ha sido analizar las interacciones político-institucionales entre el diseño y aplicación del sistema electoral, destacándose sustancialmente el cómo los actores de-construyen y re-construyen el sistema electoral.

Los datos obtenidos han permitido identificar que el sistema electoral ha tenido efectos claramente identificables en la configuración del sistema de partidos en El Salvador. Por las características del sistema, se analizaron por separado las elecciones presidenciales, legislativas y municipales.

En la elección del Presidente y Vicepresidente, dos elementos parecen empujar al sistema de partidos hacia el bipartidismo. Estos elementos son el sistema de mayoría junto con el umbral de mayoría absoluta requerido para que un partido político gane las elecciones en la primera ronda. Estos elementos han generado una fuerza centrípeta que ha conducido a los grupos políticos a crear coaliciones alrededor de las dos grandes fuerzas políticas: ARENA y el FMLN. Tal situación ha llevado a que el NEP promedio en el período en estudio sea de 2.5, notándose que para la última elección del 2009 el FMLN

logró conquistar por vez primera la presidencia, quebrando de esta manera el dominio que había mantenido ARENA.

En cuanto a las elecciones legislativas, estas se desarrollan a medio período conjuntamente con las elecciones municipales. Cinco elementos impulsan al sistema de partidos hacia el multipartidismo moderado. Estos elementos son: a) el uso del sistema de representación proporcional impuro, b) la fuerza del sistema de partidos, c) la votación por lista cerrada y bloqueada, d) la pre-eminencia de distritos electorales pequeños, la cual es en cierta forma contrarrestada por la circunscripción nacional., y e) el factor psicológico que hace que el votante se anime a expresar su verdadera preferencia porque considera que el sistema de representación proporcional eleva las posibilidades de que su partido consiga algún escaño. El NEP promedio en este nivel para el período en estudio fue de 3.5.

En relación a las elecciones municipales, se tiene que el uso del sistema de mayoría simple aplicado en una lista cerrada y bloqueada de las autoridades municipales afecta la representatividad y legitimidad del sistema. Con respecto a la representatividad, las reglas electorales generan barreras para que la oposición pueda participar del gobierno municipal ya que el partido que alcance la mayoría se lleva todos los puestos municipales. En términos de legitimidad, el umbral de mayoría simple ha generado la existencia de “gobiernos minoritarios”, entendiéndose por tal que son gobiernos cuyo porcentaje de votos es inferior a la suma de todos los votos recibidos por los partidos de oposición. También, en el nivel local se pudo observar el efecto “arrastre” de las elecciones legislativas sobre las municipales, ya que las tres fuerzas políticas más importantes en el Congreso son las que controlan en promedio el 83% de las alcaldías del país en los tres últimos procesos electorales.

Debido a que el Código Electoral sólo permite la existencia de partidos nacionales y no establece la obligatoriedad de que estos cuenten con estructuras locales, podría estar limitando el avance de las agendas locales en la política nacional y provocándose más bien un efecto nacionalizador de la política local. Con el fin de fortalecer la autonomía política local, sería importante analizar reformas en cuanto a la fórmula electoral utilizada para la elección de autoridades locales (mayoría simple) y la posibilidad de crear partidos locales o candidaturas independientes para las elecciones municipales.

Bibliografía

Artiga –González, A (2003). El sistema de partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en El Salvador, 1982-2003. Ponencia para la mesa sobre “Partidos Políticos” del I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica, 12 – 14 de agosto de 2003.

_____ (2003). El sistema de partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en El Salvador, 1982-2003. Ponencia para la mesa sobre “Partidos Políticos” del I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica, 12 – 14 de agosto de 2003.

_____ (2004). Elitismo competitivo: dos décadas de elecciones en El Salvador (1982-2003). UCA Editores. San Salvador, El Salvador.

_____ (2004a). Informe sobre El Salvador. En: Democratización interna de los partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana: avances y tareas pendientes. Instituto Centroamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica.

_____ (2006). El FMLN entre la oposición y el gobierno tras doce años de elecciones. En: Revista Centroamericana de Ciencias Sociales. No. 2 Volúmen III.

_____ (2007). Gobierno dividido y espacios para la incidencia de la sociedad civil: Caso de El Salvador. En: Vargas, J. y Pallavicini, V. (coordinadores). Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y El Salvador. Fundación Carolina. Madrid, España.

_____ (2008). Reforma Política en El Salvador. En: Zovatto, D. y Orozco, J. (coordinadores). Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. IDEA Internacional. México.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (1983). Constitución Política de la República de El Salvador. En: <http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/index.htm>.

_____ (1993). Código Electoral de El Salvador. En: http://www.tse.gob.sv/e107_files/downloads/codigo_electoral.pdf.

Asociación Estudios para el Futuro (2007). Primer Informe Centroamericano de Gobernabilidad: El Salvador. Asociación de Estudios para el Futuro. San José, Costa Rica.

Dahl, R. (2000). *On Democracy*. New Haven; London: Yale University Press.

Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la UCA. (2009). Concejos Municipales plurales y el cálculo de los partidos. En: *El Salvador 2009... en la mira*. Boletín No. 9. 24 de setiembre de 2008. San Salvador, El Salvador.

_____ (2009). Participación Electoral y Multipartidismo: nada nuevo bajo el sol. En: *El Salvador 2009...en la mira*. Boletín NO. 20, 4 de febrero de 2009. San Salvador, El Salvador.

Duverger, M. (1987). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Escobar, I. (2007). Con 47 votos aprueban reformas electorales. *Diario Co-Latino*. Sección Nacionales. Viernes 7 de setiembre de 2007.

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano (2004). *Marco Legal para la presupuestación, participación y financiamiento en los municipios de El Salvador*. Serie: Hagamos las cuentas No. 3. San José, Costa Rica: Fundación Arias.

Hartlyn, J. et al (2008). La importancia de la gobernanza electoral y la calidad de las elecciones en América Latina contemporánea. En: *Comparative Political Studies*.

Pettri, D. y Zamora, M. (2007). Grupos de presión y oposición parlamentaria: El Salvador. En: Vargas, J. y Pettri, D. (coordinadores). *Pactos sociales y participación en las políticas públicas: Gobernabilidad Neocorporativa en América Central*. Fundación Carolina. Madrid, España.

Sartori, G. (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke: Macmillan.

Tapia, C. (2008). Acciones afirmativas para la participación política de la mujer en Latinoamérica. Ponencia para el Seminario-Taller: "Acceso de la mujer a la toma de decisiones en política". República Dominicana, 8-12 de setiembre de 2008.

USAL (2007). *Datos de opinión: Elites Parlamentarias Latinoamericanas (países centroamericanos)*. Instituto Interuniversitario de Iberoamérica – Universidad de Salamanca. Salamanca, España.

Ware, A. (1996). *Political Parties and Party Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Whitehead, L. et al. (Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá y Universidad de Oxford) (2006). Perfil de gobernabilidad de El Salvador. Trama Editorial. Madrid, España.

Capítulo VI

Análisis de caso

Costa Rica

Introducción

De acuerdo con el Título I de la Constitución Política de 1949 y sus reformas, Costa Rica es un Estado unitario. Este tipo de Estado se caracteriza por tener un solo nivel de gobierno, el gobierno central. Aunque existan otras unidades de gobiernos, como las municipalidades, su autonomía es limitada y a menudo las actuaciones de las autoridades locales son controladas por instancias del gobierno central.

Otra característica del régimen político costarricense es que su sistema de gobierno es de carácter presidencialista. En sentido estricto se entiende por presidencialismo aquel régimen donde el presidente es la cabeza activa del gobierno. Por lo tanto, ejerce una serie de roles que le permiten ser el líder y principal tomador de decisiones. Entre los roles asignados al presidente se pueden señalar los siguientes: 1) jefe del Poder Ejecutivo, 2) principal responsable de la política exterior del país, 3) principal promotor de iniciativas legislativas, 4) jefe de las fuerzas armadas, y 4) líder de su partido político. La presencia de todas o algunas de estas características depende del tipo de modelo presidencialista adoptado por cada país.

En Costa Rica, la primacía del Poder Ejecutivo se manifiesta en muchas acciones. El Artículo 130 de la Constitución Política establece: "el Poder Ejecutivo lo ejercen, en nombre del pueblo, el Presidente de la República y los Ministros de gobierno en calidad de obligados colaboradores". Específicamente, le corresponde al Presidente representar a la Nación en los actos de carácter oficiales; ejercer el mando supremo de la fuerza pública (dado que Costa Rica no tiene ejército); proponer a la Asamblea Legislativa las medidas que juzgue de importancia para la buena marcha del Gobierno y el progreso y bienestar de la Nación (Artículo 139, Constitución Política).

Por otra parte, el Artículo 140 de la Constitución Política establece que corresponde al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno, entre otras, las siguientes acciones:

- a) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes, y el derecho de veto.
- b) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento.
- c) Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias
- d) Dirigir las relaciones internacionales de la República.
- e) Disponer la recaudación e inversión de las rentas nacionales de acuerdo con las leyes.
- f) Enviar a la Asamblea Legislativa el proyecto de Presupuesto Nacional en la oportunidad y con los requisitos determinados en esta Constitución.

Este mismo artículo le concede acciones administrativas como nombrar y remover a los funcionarios públicos de acuerdo con lo establecido en la Ley de Servicio Civil; vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas; ejecutar y hacer cumplir todo cuanto resuelvan en los asuntos de su competencia los tribunales de justicia; rendir a la Asamblea Legislativa los informes que esta solicite en uso de sus atribuciones.

Las características del régimen político costarricense (Estado Unitario y forma de gobierno presidencialista), ayudan a comprender la tradición centralista del país. Las principales políticas públicas, en especial la política de bienestar⁵⁴, recaen en el gobierno central y las instituciones autónomas, limitando la actividad de las municipalidades a la prestación de servicios básicos⁵⁵.

En la década de los noventa, en el marco de las reformas administrativas al Estado costarricense, se aprobó el traslado de ciertas competencias fiscales al municipio. En 1995, se aprobó la Ley No. 7509 sobre Bienes Inmuebles, por medio de la cual se trasladó la recolección y administración del impuesto inmobiliario del Ministerio de Hacienda a las municipalidades.

El 30 de abril de 1988 se aprobó un nuevo Código Municipal, en el cual se modificaron algunas características del modelo municipal costarricense, en especial, se amplió las competencias políticas de los municipios al permitir la elección directa de las autoridades locales y crear instancias para promover la participación ciudadana en las decisiones municipales⁵⁶. En materia fiscal, se le dio autonomía al municipio para fijar las tasas por servicios urbanos con independencia de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos y para que las municipalidades pudieran colocar bonos de deuda municipal en la Bolsa de Valores.

En este contexto, el documento que se presenta tiene por objetivo describir el actual diseño de la ingeniería electoral costarricense en general, y las implicaciones que tiene dicho diseño en el nivel municipal. Para esto, el documento se ha organizado en tres secciones. En la primera se analiza el

54. Entre estas políticas se pueden citar la política de salud, vivienda, empleo, educación y los servicios sociales.

55. De acuerdo con el Código Municipal, las municipalidades son responsables por la administración de los servicios urbanos de su localidad (alumbrado público, limpieza de vías, recolección de basura, entre otros); provisión de servicios de infraestructura; servicios de regulación económica y servicios a propietarios omisos (incluye construcción y reparación de aceras, remoción de malezas y limpieza de lotes sin construir, entre otros).

56. Las instancias creadas son el cabildo, referéndum, plebiscito, audiencias públicas y comisiones de trabajo.

diseño electoral costarricense dentro del cual los actores toman sus decisiones. Posteriormente, se examinan las consecuencias de dicho diseño en el sistema político costarricense en general y en la política local en particular. Finalmente, se estudia el comportamiento de los actores en torno a la política local y las reformas electorales pendientes.

6.1 Diseño electoral

En esta sección se analizan el conjunto de reglas y principios electorales, por medio de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones y el cómo los rendimientos de este marco institucional influyen en las interacciones entre los actores.

Para la mejor comprensión del tema, la sección se ha subdividido en tres. En la primera, se examinan las reglas del juego electoral costarricense tanto a nivel nacional como a nivel local. Posteriormente, se analiza el sistema de representación vigente que permite la conversión de votos en escaños. Finalmente, se estudia las características que presenta el diseño del árbitro electoral.

6.1.1 Reglas del juego electoral

El marco legal del sistema electoral de Costa Rica está dado por la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral de 1952 y sus modificaciones. En el país se llevan a cabo los siguientes tipos de elecciones:

- a) Presidenciales, las cuales se realizan cada cuatro años el primer domingo de febrero.
- b) Legislativas, que se realizan conjuntamente con las elecciones presidenciales.
- c) De Concejos Municipales, realizadas conjuntamente con las elecciones presidenciales y legislativas.
- d) De Alcaldes y síndicos, que se efectúan el primer domingo del mes de diciembre inmediatamente posterior a la elección de los regidores (Art. 14 y 55 del Código Municipal).

Lo anterior, nos permite identificar la primera características del sistema electoral costarricense, y es que presenta un calendario electoral semi-uniforme, ya que la separación entre las elecciones de alcaldes y síndicos se desarrolla en un período de separación inferior a un año de las elecciones nacionales (presidenciales y legislativas). Tal y como lo veremos en la tercera sección de este documento, tal situación no ha logrado disminuir el efecto “arrastre”, el cual se considera es más frecuente en situaciones de elecciones simultá-

neas, ya que el voto en una elección (por ejemplo presidenciales) arrastra el voto de la otra elección (por ejemplo concejos municipales).

Otro elemento a destacar es que, se divide la elección de autoridades locales. Por un lado, en febrero se eligen los miembros del concejo municipal y en diciembre del mismo año los alcaldes y síndicos. Aún más, las elecciones de regidores se realizan simultáneamente con las elecciones de presidente y diputados, con contendientes electorales similares en los tres niveles electorales, por lo que, la lógica del votante de tener un cuerpo legislativo fragmentado parece también aplicarla en el nivel local. Tal y como lo veremos en la tercera sección de este documento, esta situación ha propiciado que en las dos únicas elecciones de autoridades locales efectuadas a la fecha, se hayan producido situaciones de gobiernos divididos, es decir, concejos municipales en donde el partido del alcalde no cuenta con mayorías en el concejo municipal.

6.1.1.1 Modalidad del voto

El ciudadano ejerce su derecho al voto en el lugar donde aparece inscrito en el Padrón Nacional Electoral. Con el fin de facilitar al ciudadano el ejercicio de su derecho al voto, el Tribunal Supremo de Elecciones está facultado para dividir un distrito administrativo en dos o más distritos electorales (Código Electoral: Art. 10). Costa Rica tiene 449 distritos administrativos. Para las elecciones del 2010 el Tribunal estableció 2018 distritos electorales, 72 más que en los comicios del 2006.

Entre los distritos electorales se incluyen reservas indígenas, asilos de ancianos y centros penitenciarios. Por ejemplo, para las elecciones del 2010 entre los nuevos distritos en reservas indígenas se encuentran Jamö y Jakküe, ambos del sector indígena de Hilda que se ubica entre Turrialba y Limón⁵⁷.

Para el ejercicio de su voto, el ciudadano recibe una papeleta para cada nivel de elección, para el caso de las elecciones de Presidente, Vicepresidente, Diputados, Regidores y síndicos municipales. En las elecciones municipales, reciben una papeleta para la elección de los diferentes cargos, es decir alcalde, síndico y miembros de los Concejos de Distrito.

57. De acuerdo con declaraciones dadas por el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, la razón para crear dichos distritos es que "los habitantes de estos poblados debían caminar cinco horas y otras cinco de regreso si deseaban votar" (Periódico La Nación, Sección el País, 29 de junio de 2009).

En cuanto a la forma de las listas, se le presenta al elector una lista cerrada y bloqueada, por lo que el ciudadano debe votar por el partido de su preferencia.

6.1.1.2 Presentación de candidaturas

Los partidos legalmente inscritos pueden presentar ante el Registro Civil, sus candidatos para competir en las próximas elecciones. Las candidaturas se deben presentar hasta tres meses y quince días naturales antes del día de la elección para la cual competirán. La solicitud de inscripción, debe ser presentada por cualquiera de los miembros del comité ejecutivo del partido político, en las fórmulas diseñadas para tal efecto por el Registro Civil, y en ellas se debe consignar el nombre, los apellidos y el número de cédula de todos los miembros presentes en la Asamblea del partido donde fueron electos los candidatos; así como de los candidatos designados (Código Electoral: Art. 76).

La selección de candidatos se realiza por convención interna de los partidos políticos o de acuerdo con el método que estipulen los estatutos del partido político.

6.1.1.3 Alianzas

El Código Electoral establece en su artículo 62, la posibilidad de que dos o más partidos puedan fusionarse o coaligarse en una o varias provincias y en uno o varios cantones. Para ello, cada una de las Asambleas Nacionales, Provinciales o Cantonales, según corresponda, deberán haber aprobado por mayoría absoluta la realización de dicha alianza o fusión.

Las alianzas y fusiones se deben pactar por escrito, con la firma de los presidentes de las respectivas asambleas y deben expresar lo siguiente (Código Electoral: Art. 76):

- a) El programa común de los partidos coaligados.
- b) Los puestos reservados para cada partido en la nómina de candidatos a inscribir;
- c) El nombre y la divisa con los que la coalición aparecerá en la papeleta electoral;
- d) La forma de distribuir el porcentaje de contribución estatal a favor de la coalición, que le corresponderá a cada partido si esta se disuelve.

6.1.1.4 Acciones afirmativas

Con el fin de promover la participación política de las mujeres, mediante la Ley No. 7653 del 23 de diciembre de 1996, se introdujo una reforma al Código Electoral para que en las diferentes asambleas de los partidos y en los puestos de elección popular, se garantice al menos un 40% de participación de mujeres. Sin embargo, el impacto de esta Ley ha sido diferente en los distintos niveles de elección tal y como lo veremos posteriormente.

6.1.1.5 Barreras electorales

Las principales barreras electorales son las siguientes:

- a) Umbral de inscripción: En este nivel de elección sólo pueden participar los partidos nacionales, los cuales para su inscripción deben tener un número de afiliados de al menos 3,000 electores inscritos en el Registro Civil al momento de la constitución del partido (Art. 64, inciso e) del Código Electoral).
- b) Umbral de cancelación: De acuerdo con el Art. 73 del Código Electoral, se cancelan las inscripciones de los partidos políticos que no participen o no obtienen en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas en el Art. 64 del Código Electoral antes citado.

6.1.1.6 Reformas electorales

Es importante resaltar que actualmente se está discutiendo en la Asamblea Legislativa una reforma al Código Electoral, la cual se espera sea aprobada para que entre a regir el proceso electoral del 2010. Entre los aspectos más importantes de dicha reforma se encuentran la rebaja de la deuda política del 0,19% del producto interno bruto (PIB) del año transanterior a la elección, que actualmente se aplica, a un 0,11% del PIB. Asimismo, se introduce la regla de paridad de género, para lo cual los partidos deberán inscribir candidatos a diputados (as) alternando hombre-mujer en la papeleta. También, se incluyen sanciones para los candidatos, precandidatos y dirigentes de los partidos políticos que reciban contribuciones ilegales, las cuales serán de penas de prisión que van de dos a seis años de cárcel. Los partidos políticos serán sancionados si no presentan sus registros de financiamiento o irrespetan las reglas de donaciones. Finalmente, en el proyecto de reforma al Código Electoral se elimina la inequidad en la financiación de los partidos locales, permitiéndoles participar de dicho financiamiento. Producto de la crisis de partidos políticos, se instituye la figura del auxiliar electoral nombrado por

el Tribunal Supremo de Elecciones, para conformar las Juntas Receptoras de Votos, que actualmente están conformada por un elector delegado de cada uno de los partidos inscritos para participar en el respectivo proceso electoral⁵⁸.

Otra de las reformas electorales ha sido la creación del Concejo de Partidos Políticos mediante Decreto No. 09-2007 del 31 de mayo del 2007. Este Concejo es un órgano colegiado de carácter consultivo, cuyo objetivo es “servir de instancia asesora y propositiva del Tribunal Supremo de elecciones y vínculo permanente de éste con las agrupaciones partidarias, a los efectos de que por su medio puedan contribuir en la actualización y mejoramiento continuo de la institucionalidad y los procesos electorales, así como de la normativa que los rige”.

El Concejo está formado por un representante propietario y otro suplente de los partidos políticos inscritos ante el Registro Civil a escala nacional, provincial o cantonal. El 1° de octubre del 2008 se celebró la primera Sesión del Concejo de Partidos Políticos, con miras a las elecciones del 2010.

Tomando en consideración que las elecciones de los distintos niveles tienen algunas particularidades, a continuación se describen las principales reglas del juego para cada nivel.

6.1.2 Elecciones presidenciales

En el cuadro N°.2 se resumen las principales reglas electorales en el nivel presidencial. De dichas reglas, es importante destacar lo establecido en el Art. 74 bis del Código Electoral referente a la doble postulación⁵⁹, mediante la cual los candidatos a la presidencia pueden al mismo tiempo ser candidatos a diputados.

58. En las elecciones del 2006 y en el Referéndum del 2007 algunos partidos políticos enfrentaron dificultades para nombrar a sus delegados en las juntas receptoras de votos, por lo que el Tribunal Supremo de Elecciones debió recurrir a llenar las vacantes con ciudadanos que aceptaban ser parte de este proceso, y a los cuales se les reconocía una determinada suma de dinero por su labor, correspondiente a US\$68.14 dólares al cambio actual.

59. Mediante Ley No. 7653 del 28 de noviembre de 1996 se adicionó un artículo al Código Electoral, el Artículo 74 bis, mediante el cual se establece que “[l]os candidatos a la Presidencia de la República podrán ser, al mismo tiempo, candidatos a Diputados si fueren postulados por sus partidos y no existiere impedimento constitucional.” Esta situación se encuentra actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa como parte del conjunto de reformas electorales.

Otra reforma importante se produjo mediante resolución de la Sala Constitucional del 4 de abril del 2003, mediante la cual anuló la reforma al Art. 132 de la Constitución Política aprobado en 1969, que prohibía la re-elección presidencial. En su resolución, la Sala Constitucional consideró que dicha reforma violentaba el derecho constitucional de todo ciudadano de elegir y ser electo. Por lo tanto, reinstauró lo establecido en el Art. 132 de la Constitución Política de 1949 el cual permite que un ex presidente pueda volver a competir en las elecciones de presidenciales ocho años después de haber concluido su mandato. Esta modificación entró en vigencia a partir de las elecciones presidenciales del 2006, lo cual permitió al ex presidente Oscar Arias poder presentarse nuevamente en las elecciones de ese año.

Cuadro 6.1
Reglas del juego electoral para las elecciones presidenciales

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	Presidente y dos vicepresidentes
Duración del mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	Una sola circunscripción nacional
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido político según sus estatutos (Art. 74 Código Electoral)
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría de votos que exceda el 40% del total de votos válidos (Art. 138 Constitución Política)
Segunda vuelta	Se realizará el primer domingo de abril del mismo año entre los dos partidos que alcanzaron la mayor cantidad de votos (Art. 138 Constitución Política)
Mayoría requerida en segunda vuelta	Mayoría (Art. 138 Constitución Política)
Financiamiento Político	Público entregado posterior a las elecciones, previa presentación de un presupuesto de gastos al Tribunal Supremo de Elecciones ocho meses antes de las elecciones (Art. 96 CP y 176 Código Electoral). Financiamiento privado sólo de nacionales equivalente a 45 veces el salario base mínimo menor mensual que se fija en la Ley de Presupuestos de la República (Art. 176 bis Código Electoral, CE)

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política y Código Electoral

Si bien en Costa Rica se promueve la participación política de las mujeres, en las elecciones presidenciales se observa todavía el predominio de los hombres en la presentación de las candidaturas para este nivel de gobierno. En las elecciones del 2006, los catorce aspirantes a la presidencia fueron

hombres. En cuanto a las vicepresidencias, para la primera vicepresidencia el 30% de los candidatos fueron hombres y el 70% mujeres. Para la segunda vicepresidencia el 53.8% fueron hombres y el 46.2% mujeres.

Como conclusión de esta sección, en término de la influencia de las normas electorales en este nivel de elección, se puede señalar que el sistema electoral posee incentivos que han promovido el “bipartidismo disuasivo” en Costa Rica. Por un lado, el umbral del 40% para ganar las elecciones presidenciales, al cual Shugart y Carey (1992) han denominado de pluralidad efectiva (effective plurality), promovieron en las elecciones desarrolladas entre 1953 y 1982 el desarrollo de coaliciones entre los partidos opositores al Partido Liberación Nacional (PLN) para ganar las elecciones en primera ronda. Durante la época del bipartidismo, entre 1986 y 1994, este umbral motivó a los electores a concentrar sus votos en los denominados partidos mayoritarios⁶⁰. Más recientemente, los ciudadanos siguen eligiendo entre los partidos con mayores posibilidades reales de ganar aunque ha aparecido una tercera fuerza política en el sistema de partidos, el Partido Acción Ciudadana, quien resultó la segunda fuerza electoral en las pasadas elecciones del 2006, estando sólo un 1% por debajo del partido vencedor el Partido Liberación Nacional.

6.1.3 Elecciones de diputados

Un elemento importante a destacar en la elección de diputados es que éstos tienen carácter nacional y su elección es por provincia (Art. 106 CP). Para la designación de escaños por provincia, el Tribunal Supremo de Elecciones debe hacer la asignación en función del porcentaje de población de cada una de las siete provincias del país.

Otro elemento a resaltar es la forma de presentación de candidaturas, la cual se hace en lista cerrada y bloqueada, lo cual refuerza el control de los partidos políticos sobre sus representantes al congreso. Tal control se incrementó en la última elección del 2006, cuando los partidos recurrieron a diversas

60. A partir de 1970 se ha incrementado en Costa Rica el número de partidos políticos que han participado en las elecciones presidenciales. Entre 1970 y 1982 el número promedio de partidos participantes, además del PLN y la coalición de partidos Unidad, fue de 4 partidos. Entre 1986 y 1994, además del PLN y el recién fundado Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), se mantuvo un promedio de 4 partidos. A partir de 1998, donde se empiezan a indicios de crisis del sistema bipartidista, el número de partidos participantes, adicionales al PLN y el PUSC ha venido incrementándose, pasándose de 13 partidos en 1998 a 14 partidos en el 2006.

medidas con el fin de fortalecer la disciplina partidaria como la designación directa por parte del candidato a la presidencia de las personas que irían en los primeros puestos de la papeleta de diputados, y la suscripción de códigos de ética y disciplina. Adicionalmente, los diputados no sienten la necesidad de rendir cuentas ante los ciudadanos porque ellos votan por el partido, por lo que la probabilidad de ser electos depende del caudal de votos que obtenga el partido y la posición que él o ella ocupe dentro de la lista de candidatos a diputados presentada por el partido.

En cuanto a la representación femenina, en el país se cuenta con la cuota del 40% de representación femenina en todo puesto elección popular; sin embargo su representación en el Congreso se ha venido incrementando gradualmente. En los dos últimos períodos es donde se ha dado el mayor porcentaje de participación, al pasar de un 38.6% en el período 2002-2006 a un 43.85% en el período 2006-2010, siendo este período el único donde se ha logrado sobrepasar la cuota del 40% de representación.

En lo referente al sistema de representación, se basa en el sistema de proporcionalidad imperfecta bajo el método de cociente y subcociente⁶¹. De acuerdo con Fernández (2000) este sistema ha afectado la representatividad de la Asamblea Legislativa, al impedir que partidos políticos emergentes que no alcanzan la cifra del subcociente, puedan tener alguna diputación, “a pesar de que la suma total de sus votos superaba el número con el que, formaciones partidarias mayores, lograron obtener diputaciones adicionales” (Fernández, 2000:137). En las elecciones del 2006, sólo 7 partidos de un total de 27 partidos inscritos en la elección legislativa tuvieron la posibilidad de obtener algún puesto en la distribución de escaños. De acuerdo con Payne et.al (2006) Costa Rica presenta un mayor índice de desproporcionalidad (5,18) en comparación con otros países de América Latina que aplican la fórmula tradicional de Hare en sistemas con circunscripciones medianas o grandes, como es el caso de Brasil, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que presentan una media del índice de desproporcionalidad de 3.13.

61. La fórmula se aplica dividiendo el total de votos válidos emitidos entre el número de plazas de diputados, con lo que se obtiene el cociente electoral. Por lo general, estas divisiones generan resultados con fracciones decimales que no pueden ser convertidas en diputados. Para resolver esta situación, se utiliza el método del residuo mayor, entre aquellos partidos que hayan alcanzado al menos el 50% de la cifra del cociente, obteniéndose así el subcociente, el cual representa el umbral mínimo requerido para poder participar en la repartición por partido político de los escaños de la Asamblea Legislativa.

Cuadro 6.2
Reglas del juego electoral para las elecciones legislativas

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	57 diputados (as)
Duración del mandato	4 años
Distribución de la circunscripción	Tienen carácter nacional y son electos por provincias, que son 7 (Art. 106 CP)
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido político según sus estatutos (Art. 74 Código Electoral)
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Cociente electoral y subcociente (Art. 135 CE)
Reelección	No hay re-elección sucesiva (Art. 107 CP). Se puede volver a postular cuatro años después.
Financiamiento Político	Público posterior a las elecciones previa presentación de un presupuesto de gastos al Tribunal Supremo de Elecciones ocho meses antes de las elecciones (Art. 96 CP y 176 Código Electoral). Financiamiento privado sólo de nacionales equivalente a 45 veces el salario base mínimo menor mensual que se fija en la Ley de Presupuestos de la República (Art. 176 bis CE)

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política y Código Electoral

En cuanto a las elecciones legislativas, tal y como lo señala Sánchez (2001) tres normas de nuestro sistema electoral han producido lo que varios autores denominan “efecto arrastre” de las elecciones presidenciales sobre las legislativas. Estas normas son: “1) la concurrencia de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, 2) la fuerza del sistema de partidos, y 3) el que el votante deba escoger entre listas cerradas y bloqueadas” (Sánchez, 2001:140). Sin embargo, a partir de las elecciones de 1998, la posibilidad de “quiebre de voto” que se facilita con el uso de papeletas separadas para la elección de distintos cargos, aunado a las crisis que han vivido los partidos mayoritarios, ha permitido el desarrollo de una Asamblea Legislativa más multipartidista, gracias a un comportamiento que Fernández (2001) denomina de “voto más sincero” de los ciudadanos que pueden votar por sus alternativas políticas preferidas ya que tienen mayor opción de obtener representación.

6.1.4 Elecciones de concejos municipales

El cuadro 6.3 presenta las principales características del sistema electoral para las elecciones de concejos municipales, según lo establece el Código Municipal y el Código Electoral actual.

Cuadro 6.3

Reglas del juego electoral para las elecciones de concejos municipales

Elemento	Descripción
Número de representantes	Número de regidores variables según el tamaño de la población. Mínimo de cinco regidores para cantones con menos de 1% de la población total del país y un máximo de 13 para cantones con un 8% o más de la población total (Art. 21 Código Municipal)
Duración del mandato	4 años
Distribución de las circunscripciones	La elección se hace por cantón, los cuales son 81, pero el TSE puede crear los distritos electorales que considere necesario. Para las elecciones del 2002 se utilizaron 1.966 centros de votación.
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Cociente electoral y subcociente (Art. 135 CE)
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido político
Re-elección	Si, consecutiva
Financiamiento político	No existe financiamiento público específico para este nivel de elección.

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política y Código Electoral.

En este nivel es importante resaltar la participación de partidos cantonales, como una opción para generar agendas más cercanas a los problemas locales. Para las elecciones del 2006 participaron 24 partidos cantonales, de los cuales el 50% eran nuevos partidos. Dentro de estos partidos, predominan aquellos que defienden intereses sectoriales como intereses ecologistas, defensa del agua, entre otros (Alfaro, 2006).

Es importante resaltar que el Tribunal Supremo de Elecciones, mediante Resolución 405-E8-2008, ha interpretado la ley No. 8611 del 22 de noviembre del 2007, mediante la cual se modifica el calendario electoral de autoridades locales, para hacerlas a medio período, y lo establecido en el artículo 14 del

Código Municipal; así como lo dispuesto en los artículos 97 y 98 del Código Electoral. En dicha Resolución ha establecido que en las elecciones municipales de diciembre de 2010 donde se eligen Alcaldes, intendentes, síndicos y concejales de distrito, su nombramiento:

“se extenderá hasta que los electos en febrero del 2016 asuman el cargo, sea hasta el 30 de abril del 2016. Asimismo, para armonizar el régimen electoral municipal a efecto que todos los cargos se elijan a la mitad del período presidencial y legislativo, los regidores que resulten electos en febrero del 2010 continuarán en sus cargos hasta el 30 de abril del 2016, fecha en que serán sustituidos por los regidores electos en febrero del 2016.”

Con esta reforma, se mantiene la división de las autoridades locales y la simultaneidad de las elecciones de regidores, con las elecciones nacionales de presidente y diputados, con lo cual se mantiene la posibilidad del efecto “arrastre” de las elecciones nacionales sobre las municipalidades. . En las elecciones del 2006, la distribución de los concejos municipales por partido político mostró el comportamiento que se muestra en el cuadro siguiente. Como se observa, el partido de gobierno (Liberación Nacional), acaparó el 45% de los Concejos Municipales y tan sólo el 8.1% de los mismos contaban con representación de partidos cantonales.

Cuadro 6.4
Composición de Concejos Municipales por Partido Político, 2006-2010

Partido Político	No. Regidores	Porcentaje
Liberación Nacional	228	45%
Partido Acción Ciudadana	141	28%
Unidad Social Cristiana	59	11.7%
Movimiento Libertario	36	7.2%
Partidos Cantonales	22	8.1%
TOTAL	486	100%

Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas Tribunal Supremo Elecciones.

De los partidos cantonales, sólo unos cuantos han logrado mantener continuidad en la escena política. Sobresale el Partido Alajuelita Nueva, quien ha participado en 7 elecciones consecutivas. La Yunta Progresista Escazuceña, Partido del Sol y Curridabat Siglo XXI han participado en tres elecciones.

Otro elemento de relación entre el sistema electoral legislativo y el de concejos municipales es que, debido a que en el primero no hay re-elección sucesiva y el sistema político local está dominado por los partidos nacionales, existe la tendencia entre los diputados que una vez que se vence su período y mientras esperan los cuatro años para postularse nuevamente, buscan continuar en la escena política por medio de postular sus nombres para el cargo de regidores. En las elecciones del 2006, la mitad de quienes postularon sus nombres para las elecciones legislativas del 2002, presentaron sus candidaturas para las elecciones municipales (Alfaro, 2006:7).

6.1.5 Elecciones de alcaldes y síndicos

El cuadro 5 presenta las principales características del sistema electoral para las elecciones de alcaldes, según lo establece el Código Municipal y el Código Electoral. De éstas, cabe resaltar que son separadas de las elecciones nacionales y de regidores. Sin embargo, debido a que la separación es de tan sólo diez meses, se sigue apreciando el efecto arrastre, ya que en las dos únicas elecciones desarrolladas en el país, el partido de gobierno logra dominar la mayoría de las alcaldías. En las elecciones del 2002, el partido de gobierno (PUSC) logró elegir 48 alcaldes en las 81 alcaldías, dominando el 59.25% de las mismas. En el 2006, el PLN que ocupa la presidencia, logró obtener 59 alcaldías (72.8%), seguido por el PUSC con 11 (13.58%).

Cuadro 6.5
Reglas del juego electoral para las elecciones de alcaldes

Elemento	Descripción
Número de representantes	Un alcalde y dos alcaldes suplentes (Art. 14 Código Municipal)
Duración del mandato	4 años
Distribución de las circunscripciones	La elección se hace por cantón, los cuales son 81, pero el TSE puede crear los distritos electorales que considere necesario. Para las elecciones del 2002 se utilizaron 1.966 centros de votación.
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría relativa de cada cantón (Art. 134 CE)
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido político
Re-elección	Si, consecutiva y puede reelegirse de manera indefinida.
Financiamiento político	No existe actualmente financiamiento público para este nivel de elección, pero la situación se ha modificado en la propuesta de reforma del Código Electoral.

Fuente: Elaboración propia con base a Constitución Política, Código Electoral y Código Municipal

Es importante destacar que las reglas para la elección de alcalde, aunado a las características del gobierno municipal, han introducido un problema de gobernabilidad local. El problema radica en que, al ser electo los alcaldes diez meses después que los miembros del concejo municipal, no contar con voto en el mismo, y enfrentar concejos municipales fragmentados sin control mayoritario de su partido político, se incrementa el nivel de conflictos entre el alcalde y los miembros del concejo, lo cual afecta el proceso de toma de decisiones y por ende el funcionamiento de la municipalidad. En las elecciones del 2002, en tan sólo el 12.34% de las municipalidades se contaba con un concejo municipal donde un partido político había obtenido mayoría. Para el 2006, el PLN logró obtener control del concejo en 26 municipalidades (32.10%), aunque ganó la alcaldía en 59 municipios.

Por otra parte, es importante resaltar que la posibilidad de re-elección sucesiva de los alcaldes, ha propiciado una mayor continuidad en las actuaciones locales en aquellas municipalidades donde se ha logrado dicha sucesión. Así como el castigo por parte de los ciudadanos, para aquellos alcaldes que no han desempeñado una buena labor.

Los síndicos son los representantes políticos de los distritos ante el concejo municipal (art. 172 de la CP). Cada distrito está representado por un síndico propietario y un suplente y sólo tiene derecho a voz. Recientemente, la Ley No. 8499 de noviembre del 2005 le otorgó a los síndicos la función de pro-

mover la eficacia de las actividades el sector público y su fiscalización. Adicionalmente, cada distrito administrativo cuenta con un Concejo de Distrito, que tienen la responsabilidad de vigilar la actividad municipal y colaborar en los distritos de sus respectivas municipalidades (art. 54 del CM). Para el logro de dicho objetivo, están facultados a presentar proyectos específicos ante el concejo municipal. Es importante destacar que los miembros del Concejo de Distrito desempeñan su cargo gratuitamente (art. 55 del CM). En el cuadro que se presenta a continuación se resumen las principales reglas electorales para la elección de estos cargos.

Cuadro 6.6
Reglas del juego electoral para las elecciones de síndicos y miembros de concejos de distrito

Elemento	Descripción
Número de representantes	Un síndico propietario y un suplente (Art. 172 Constitución Política). El Concejo de Distrito cuenta con 5 síndicos, de los cuales uno es el síndico definido por Constitución. También cuentan con cinc suplentes.
Duración del mandato	4 años
Distribución de las circunscripciones	Se eligen para el Distrito donde está asentado el Concejo de Distrito que en la actualidad son 8.
Calendario Electoral	Conjuntamente con la elección de alcaldes (Art. 55 CM y Art. 97 del CE).
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Para los miembros del Concejo de Distrito se aplica la fórmula del cociente electoral y subcociente (Art. 135 CE y Art. 55 del CM). Para el Síndico del Art. 172 de la CP, la fórmula es mayoría.
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido político
Financiamiento político	No existe financiamiento público para este nivel de elección.

Fuente: Elaboración propia con base a Código Municipal, Código Electoral y Constitución Política.

Mediante Ley No. 8173 del 22 de noviembre del 2001 se crearon los Concejos Municipales de Distrito⁶², los cuales son órganos con autonomía funcional adscritos a la Municipalidad de su respectivo cantón (Art. 1 de la citada ley). Estos concejos son los responsables de la gestión local en su respectivo distrito. Se crean para distritos que están muy distantes de la cabecera del cantón donde reside la municipal.

62. Mediante esta Ley se deroga la Ley 7812 de 27 de julio de 1998 donde se adicionaban los concejos municipales de distrito al Código Municipal de 1998.

Para crear un Concejo Municipal de Distrito se requiere en primer lugar la solicitud documentada de al menos 250 vecinos del distrito. Esta solicitud es sometida a consulta popular por la municipalidad del cantón. Si la misma tiene el apoyo de al menos 15% de los votantes debidamente inscritos en el cantón, se procede a la aprobación de la creación del mismo, para lo cual se requiere la aprobación de las 2/3 partes del Concejo Municipal. En la actualidad, existen ocho concejos municipales de distrito, los cuales ya existían previa a la aprobación de la Ley No. 8173.⁶³

Sus órganos de gobierno son: a) Intendente, responsable de la función administrativa, y c) Concejo Municipal de Distrito como órgano deliberativo. Los representantes de ambos órganos son electos popularmente conjuntamente con los alcaldes y síndicos, y por el mismo período (Art. 6 Ley No. 8173).

El concejo municipal de distrito está integrado por 5 concejales propietarios y su respectivo suplente, uno de los cuales es el síndico propietario del distrito⁶⁴ y es quien preside las sesiones de dicho órgano. Los miembros de este concejo devengan dietas por sesión. Los miembros de los concejos municipales de distrito tienen los mismos deberes y condiciones que los regidores. La fórmula electoral aplicada para su elección es de representación proporcional, por medio de cociente y subcociente.

El Intendente es electo popularmente en la misma fecha, por igual período, bajo las mismas condiciones y con iguales deberes y atribuciones que el alcalde municipal (Art. 7 Ley No. 8173).

6.1.6 Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Supremo de Elecciones

El Artículo 9 y 99 de la Constitución Política otorga al Tribunal Supremo de Elecciones la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Además, le corresponde a este organismo “interpretar en forma exclusiva y obligatoria las disposiciones constitucionales y legales referentes a la materia electoral” (Artículo 102, inciso 3 de la Constitución Política). Las resoluciones del Tribunal no tienen recurso, salvo la acción por prevaricato.

63. Los Concejos Municipales de Distrito son: Cervantes, Tucurrique, Colorado, San Isidro de Peñas Blancas, Lepanto, Cóbano, Paquera y Monteverde (Transitorio I, Ley No. 8173 de 2001).

64. Este síndico propietario del distrito es el establecido por el artículo 172 de la Constitución Política.

Según lo establece el Artículo 100 de la Constitución Política, el Tribunal Supremo de Elecciones está integrado “ordinariamente por tres Magistrados propietarios y seis suplentes, nombrados por la Corte Suprema de Justicia por los votos de no menos de dos tercios del total de sus miembros..... Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de las elecciones generales para Presidente de la República y Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal se amplía con dos de sus Magistrados suplentes para formar en ese lapso, un tribunal de cinco miembros”. Los Magistrados del Tribunal duran en sus cargos seis años. Sin embargo, un propietario y dos suplentes son renovados cada dos años, aunque pueden ser reelectos.

Entre las funciones del Tribunal Supremo de Elecciones sobresalen las siguientes: convocar a elecciones populares, nombrar los miembros de las Juntas Electorales, investigar y pronunciarse con respecto a denuncias formuladas por los partidos políticos, dictar con respecto a la fuerza pública las medidas necesarias para que los procesos electorales se desarrollen en condiciones de garantías y libertad irrestricta, hacer la declaratoria definitiva de la elección de Presidente, Vicepresidentes, Diputados y Municipales.

6.1.6.1 Integración de los órganos electorales y sistemas de designación

Para el cumplimiento de sus funciones el Tribunal cuenta con dos organismos electorales: el Registro Civil y las Juntas Electorales. El Registro Civil es el responsable de expedir las cédulas de identidad, la cual constituye el documento necesario para el ejercicio del sufragio a partir de los dieciocho años de edad. El Registro también es responsable por llevar el registro de nacimientos, defunciones y matrimonios que ocurran en el país. Gracias a la combinación de estas dos funciones, el Registro Civil es capaz de desarrollar una actualización permanente del padrón electoral, porque permanente está inscribiendo electores que obtienen por vez primera su cédula de identidad, así como excluyendo a los electores fallecidos o que se inhabilitan por condenatorias penales.

Las juntas electorales están distribuidas de la siguiente manera: Juntas Cantonales, una en cada cantón, y Juntas Receptoras de votos, una en cada distrito electoral (Código electoral: Art. 39). Ambas son de carácter temporal e integradas por miembros nombrados por el Tribunal Supremo de Elecciones, con base a la propuesta hecha por cada uno de los partidos que participan del proceso de elección. Estos cargos son honoríficos. Para ser miembro de las mismas, se requiere ser elector, vecino del cantón, saber leer y escribir, y tener una conducta intachable (Código Electoral: Art. 40).

Las funciones de las juntas electorales cantonales son (Art. 45):

- a) Recomendar al Tribunal Supremo de Elecciones el nombre de las personas que serán designadas como miembros de las Juntas Receptoras de Votos en su cantón.
- b) Entregar al Tribunal la documentación relativa al proceso de elección que reciban de las Juntas Receptoras de Votos.

En cuanto a las Juntas Receptoras de Votos, son las responsables de recibir los votos en cada recinto electoral, realizar el escrutinio y computar los resultados para cada partido político. Luego, deben enviar a la Junta Cantonal el material electoral junto con el Acta final de votación.

6.1.6.2 Potestades legislativas en materia electoral

El artículo 19, inciso f) otorga al Tribunal Supremo de Elecciones la potestad de colaborar en los proyectos de ley que incidan sobre materia electoral y dictar sus reglamentos; así como los de los organismos que se encuentren bajo su dependencia. Por su parte, el artículo 97 de la Constitución Política establece que la Asamblea Legislativa deberá consultar al Tribunal Supremo de elecciones todo proyecto de ley relativo a materia electoral. Para apartarse de la opinión del Tribunal al momento de su aprobación, se requerirán las dos terceras partes del total de sus miembros. Por medio de ambos artículos, se consagra la potestad legislativa del Tribunal Supremo de Elecciones.

6.1.6.3 Autonomía presupuestaria

Para el financiamiento de sus operaciones normales, el Tribunal Supremo de Elecciones elabora un Anteproyecto de Presupuesto de acuerdo con las normas establecidas la Ley N° 8131 sobre Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos; asimismo con lo que establece el Decreto Ejecutivo 30058-H-MP-PLAN y sus reformas, “Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos”.

El presupuesto para el financiamiento del proceso electoral está garantizado en la Constitución Política de la República en su artículo 177, el cual establece que los gastos presupuestados por el Tribunal Supremo de Elecciones para dar efectividad al sufragio, no pueden ser objetados por el Poder Ejecutivo, específicamente por el departamento responsable al interior de éste, de la preparación del Presupuesto Nacional.

6.1.6.4 Impugnación electoral

En materia de impugnación, la Sala Constitucional mediante Voto No. 3194-92 reconoce que está dentro de las competencias del Tribunal Supremo de Elecciones el decidir sobre las impugnaciones presentadas en materia electoral. Concretamente, la Sala establece lo siguiente: en el caso del Tribunal Supremo de Elecciones, en materia electoral, no son impugnables ante la Jurisdicción Constitucional sus actos subjetivos administrativos, sus disposiciones reglamentarias autónomas y sus resoluciones jurisdiccionales –en el llamado “contencioso electoral”, que sí le corresponde exclusivamente-...” (ibid. El subrayado es nuestro).

El caso costarricense es paradigmático por la claridad con que la Sala Constitucional ha delimitado las competencias legales, las suyas y las del órgano electoral. Para la Sala Constitucional, el control de las normas electorales, de carácter legislativo o ejecutivo, sujetas al control de constitucionalidad previsto por los artículos 10 de la Constitución Política de Costa Rica y 73 y siguientes de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, le corresponden a ella misma. El resto del control compete al órgano electoral, y para ello ha contribuido a perfilar la figura del recurso de amparo electoral.

El instrumento del amparo electoral constituye una herramienta procesal más popular y de más fácil acceso que el contencioso administrativo, cuya lentitud, complejidad y formalismo lo alejan del ciudadano. El amparo, en cambio, es un proceso sumario, flexible, sin formalismos que responde mejor a la prontitud y rapidez del proceso electoral que requiere soluciones oportunas en virtud de que el proceso se subordina a un plazo. Es cierto que podrían reclamarse derechos con posterioridad al proceso electoral; sin embargo la vía expedita del amparo electoral responde mejor a los reclamos de la sociedad civil ante la lentitud de los procesos de la justicia ordinaria. El amparo electoral constituye una garantía expedita y sin formalismos para mantener o restablecer el goce de los derechos consagrados en el ordenamiento electoral.

En tal sentido, el objetivo de la jurisdicción electoral, mediante el amparo electoral, es proteger los derechos y libertades políticas y electorales, consagrados tanto en la Carta Fundamental como en los tratados internacionales vigentes en cada país, frente a actos de los partidos políticos. También busca ejercer la jurisdicción frente a actos y disposiciones de los órganos del propio organismo electoral mediante el recurso de apelación. Por esta razón, el legislador al momento de dictar la ley, está en la obligación de delimitar clara y correctamente las competencias de los órganos electorales y las de los órganos encargados del control de la constitucionalidad.

En lo relativo a las demás atribuciones de la jurisdicción electoral, cabe estimar que revisten importancia la función interpretadora del ordenamiento electoral la cual permite responder a los protagonistas del proceso electoral -nacional o local- y de los partidos políticos, sobre el contenido y alcance del ordenamiento electoral. La competencia que se refiere a la desaplicación de normas electorales que contradicen la Constitución Política deriva de su atribución de interpretar en forma exclusiva y obligatoria. Así, la jurisdicción electoral debe poder desaplicar las normas legales, las estatutarias de los partidos y los demás actos de menor rango contrarios a la Constitución Política y a los tratados internacionales, en materia electoral.

6.1.7 Partidos Políticos

El artículo 57 del Código Electoral define que los electores tienen la libertad de organizar partidos políticos, para lo cual un grupo de ellos, no menor de cincuenta, debe concurrir ante un notario público a fin de que éste inserte en su protocolo el acta relativa a este acto.

De conformidad con el Artículo 63 del Código Electoral se reconocen tres tipos de partidos políticos: partidos de escala nacional, partidos de escala provincial y partidos de escala cantonal.

Se denominan partidos de carácter nacional cuando se forman para la elección de Presidentes y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa o a una Asamblea Constituyente. Estos partidos también pueden participar en la elección de autoridades locales (Alcalde, Regidores, Síndicos y miembros de los Concejos de Distrito). La inscripción de este tipo de partidos requiere de 3,000 adhesiones de electores inscritos en el Registro Civil a la fecha de constitución del partido.

Los partidos de escala provincial son aquellos que participan básicamente en la elección de Diputados, aunque también pueden participar en la elección de autoridades locales. Para la inscripción de este tipo de partido se requiere presentar ante el tribunal la adhesión de 1% del número de electores inscritos en la respectiva provincia. El partido provincial con mayor estabilidad es el Partido Unión Agrícola Cartaginés, fundado el 22 de junio de 1969 con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de la provincia de Cartago. El partido ha participado en las elecciones legislativas y municipales desde 1970. Ha logrado mantener un diputado en la Asamblea a partir de 1986 con excepción de las elecciones de 1998 y 2002.

Otros partidos con estabilidad son el Partido Auténtico Limonense y el Partido Acción Democrática Alajuelense. El primero fue fundado en enero de

1977 y ha participado en las elecciones legislativas y municipales desde 1978. En 1994 logró obtener un diputado en la Asamblea Legislativa. El Partido Acción Democrática Alajuelense fue fundado en setiembre de 1978 y ha participado en elecciones desde 1982.

El Partido Acción Laborista Agrícola de Alajuela se fundó en febrero de 1987 con el propósito de “rescatar los valores de honestidad, responsabilidad, trabajo y solidaridad; procura también perfeccionar y fortalecer el sistema democrático republicano, la libertad de organización, de empresas, de propiedad y de palabra.” (TSE, 1995:42). El partido ha participado en elecciones desde 1990, logrando obtener un diputado en las elecciones de 1998.

En mayo de 1988 se funda el Partido Agrario Nacional en la provincia de Limón. Ha participado en elecciones desde 1990 logrando llevar un diputado a la Asamblea Legislativa en las elecciones de 1994.

En el año 1992 se fundan dos nuevos partidos provinciales: el Partido Convergencia Nacional en Cartago y el Partido Guanacaste Independiente. Ambos han participado en procesos electorales desde 1994 teniendo más éxito a nivel municipal que a nivel legislativo.

Los partidos de escala cantonal se fundan con el propósito de participar únicamente en la elección de autoridades municipales (Alcaldes, Regidores, Síndicos y miembros del Concejo de Distrito). Para su inscripción ante el Tribunal Supremo de Elecciones se requiere de la adhesión de 1% de los electores inscritos en el cantón. La emergencia de partidos políticos cantonales en Costa Rica se remonta a 1949. En ese año se crean tres partidos cantonales en la provincia de Alajuela: Independiente de Atenas, Ulatista de Palmares y Unión Progresista. En Cartago se crea el partido Unión Independiente de Turrialba y en Guanacaste el partido Unión Cantonal de Carrillo. Sin embargo, de dichos partidos sólo uno (Unión Independiente de Turrialba) se presenta a elecciones.

Si bien entre 1949 y 2002 se inscriben 69 partidos cantonales sólo 23 de ellos participan en los procesos electorales. En parte, esta situación se puede explicar porque entre 1949 y 1972 existe una tendencia a utilizar los partidos cantonales como base para la constitución de partidos nacionales. Ejemplo de esta situación son el Partido Renovación Democrática, Republicano Calderonista y Socialista Costarricense.

El Partido Renovación Democrática fue fundado en Escazú como partido cantonal en 1971, y rápidamente transformado en partido nacional para participar en las elecciones de 1974 y 1978 como parte de la Coalición Unidad. El Partido Republicano Calderonista del Lic. Rafael Ángel Calderón Fournier

fue creado en 1976 en Goicoechea y rápidamente transformado en nacional, participando también en la Coalición Unidad. El Socialista Costarricense creado en Palmares en 1973 e inscrito ese mismo año como nacional (Blanco, 2001).

Una de las razones que ha motivado la creación de partidos cantonales es la necesidad de ejercer acciones directas y tomar decisiones respecto a qué clase de comunidad se desea. Es así que muchos de estos partidos nacen como producto de un movimiento comunal que lucha por alcanzar un fin específico, tal y como se indica a continuación:

Lucha para evitar la instalación de rellenos sanitarios: Partido del Sol de Santa Ana (1997), Yunta Progresista Escazuceña (1997) y Curridabat Siglo XXI (1997). Evitar crear nuevos asentamientos humanos en el cantón: Alajuelita Nueva (1981). Impedir el cierre de las bananeras en el cantón: Acción Golfiteña (1997).

En cuanto a la organización de los partidos políticos, el Artículo 60 del Código Electoral establece que los partidos deberán contener las siguientes estructuras: a) Asamblea de Distrito, b) Asamblea de Cantón, c) Asamblea de Provincia y d) Asamblea Nacional. “La Asamblea de Distrito estará formada por los electores de cada distrito afiliado al partido. La Asamblea de Cantón estará constituida por cinco delegados de cada distrito electos por las respectivas asambleas de distrito. La Asamblea de Provincia estará integrada por cinco delegados de cada cantón, electos por las respectivas asambleas cantonales. La Asamblea Nacional estará conformada por diez delegados de cada provincia, electos por las respectivas asambleas provinciales. Además, cada Asamblea estará integrada por los demás miembros que se establezcan en los respectivos estatutos, que se escogerán con base en principios democráticos y de representatividad” (Artículo 60 del Código Electoral).

Para los partidos de escala nacional su máximo órgano político es la Asamblea Nacional. A este órgano le corresponde la dirección política del partido y la nominación de candidatos a Presidente y Vicepresidentes, y Diputados a la Asamblea Legislativa. Para los partidos provinciales y cantonales la dirección política estará a cargo de su Asamblea Superior (Asamblea de Cantón o de Provincia). A estas asambleas les corresponde la nominación de candidatos a Regidores Municipales ya que la Reforma de 1998 del Código Municipal establece la elección directa de Alcaldes, Síndicos y miembros del Concejo de distrito.

En cuanto a la inscripción de partidos políticos, ésta se puede hacer en cualquier momento ante el Registro Civil, salvo dentro de los ocho meses previos a una elección (Artículo 64, Código Electoral). Para la inscripción se

debe presentar una solicitud de inscripción suscrita por el Presidente del Comité Ejecutivo Superior del Partido (comité cantonal, provincial o nacional) según la escala en que se inscribirá el partido. Además, se debe aportar los siguientes documentos:

- a) Certificación del acta notarial de constitución del partido.
- b) Protocolización del acta de la asamblea correspondiente según la escala del partido, donde se consigne los nombres de todos los delegados electos en cada asamblea.
- c) Los estatutos del partido.
- d) Lista de los miembros del Comité Ejecutivo Superior, con detalle de su cargo y calidades.
- e) Adhesiones al partido según la escala del mismo, partidos de escala nacional 3,000 adhesiones y los de escala provincial y cantonal 1% del número de electores inscritos en la provincia o cantón.

Mediante reforma al artículo 73 del Código Electoral del 28 de noviembre de 1996 se eliminó la caducidad de la inscripción de los partidos cada cuatro años, de tal manera que en la actualidad se cancelará la inscripción de partidos sólo cuando éstos no participen o no obtengan en la elección respectiva, un número de votos válidos igual o superior al número de adhesiones exigidas, según lo establece el Artículo 64 antes citado.

6.1.8 Contribución pública y privada de los gastos políticos-electorales

El Artículo 96 de la Constitución Política establece que "...[e]l Estado contribuirá a la financiación y pago de los gastos de los partidos políticos para elegir los miembros de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, de acuerdo con las siguientes disposiciones⁶⁵:

- a) "La contribución total será del 0.19% del PIB del año transanterior a la celebración de las elecciones para Presidente, Vicepresidentes y Diputados.
- b) La suma que aporte el Estado se distribuirá entre los distintos Partidos que tomen parte en la elección, en estricta proporción al número de votos obtenidos por cada uno de ellos, a favor de sus respectivas papeletas.

65. Así reformada mediante reforma constitucional 7675 del 2 de julio de 1997.

- c) No tendrán derecho a recibir contribución alguna los partidos que, inscritos en escala nacional no hubieren obtenido un cuatro por ciento (4%) de los sufragios válidamente emitidos en todo el país; o los que, inscritos en escala provincial, no hubieren obtenido ese mismo porcentaje en los sufragios válidamente emitidos en la provincia o que hubieran elegido al menos un diputado;
- d) Para recibir el aporte del Estado, los Partidos están obligados a comprobar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones;
- e) Los partidos políticos tienen derecho a que se les adelante parte del aporte estatal según lo definido por la respectiva ley;
- f) Para recibir el aporte, los partidos políticos deben justificar sus gastos ante el Tribunal Supremo de Elecciones.
- g) Las contribuciones privadas están sujetas al principio de publicidad y se regula por medio de la ley respectiva”.

El Artículo 176 del Código Electoral establece que ocho meses antes de las elecciones, los partidos políticos deberán presentar al Tribunal un presupuesto donde incluirán sus posibles gastos políticos-electorales. Los gastos que pueden justificar los partidos para obtener la contribución estatal son únicamente aquellos destinados a la organización, dirección, censo y propaganda; así como la organización de un máximo 25 plazas públicas por partido. A partir de las elecciones del 2002 se eliminó el gasto por transporte de los electores el día de las votaciones (Artículo 177 del Código Electoral).

En cuanto a la recepción de donaciones, el Artículo 176 bis prohíbe a los partidos políticos “recibir, directa o indirectamente, de personas físicas y jurídicas extranjeras, contribuciones, donaciones, préstamos o aportes, en dinero o en especie para sufragar sus gastos de administración y los de sus campañas electorales....Las personas físicas y jurídicas nacionales podrán destinar contribuciones, donaciones o cualquier otro tipo de aporte en dinero o en especie, a los partidos políticos, hasta por un monto anual equivalente a cuarenta y cinco veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República, vigente en el momento de la contribución.... Los tesoreros de los partidos políticos estarán obligados a informar, trimestralmente, al Tribunal Supremo de Elecciones, acerca de las donaciones que reciban. Sin embargo, en el período comprendido entre la convocatoria y la fecha de elección, deberán rendir informe mensual”. El incumplimiento de los tesoreros de los partidos será sancionado con pena de dos a doce meses de prisión, y el incumplimiento en materia de donaciones con una pena de dos a seis años de cárcel.

De lo expuesto en este apartado queda claro que se hace necesaria una revisión en materia de financiamiento de partidos para ponerlo acorde a la nueva realidad electoral, ya que a partir del 2002 se amplió la democracia

electoral a las autoridades locales (Alcalde, Síndico, miembros de los Concejos de Distrito, y miembros de Concejos Municipales de Distrito).

6.2 Sistema de Partidos en Costa Rica

De acuerdo con Dieter Nohlen (1994) los elementos que nos ayudan a caracterizar un sistema de partidos son los siguientes: (a) cantidad de partidos, (b) ubicación de cada partido desde el punto de vista ideológico, (c) las relaciones que van desarrollando los partidos dentro del sistema y (d) las relaciones de los partidos con otras fuerzas sociales.

El Dr. Jorge Rovira (1998) nos indica que desde el punto de vista ideológico, posterior a la guerra de 1948 se pueden identificar tres familias de partidos: (a) El Partido Liberación Nacional, (b) los grupos de oposición al Partido Liberación Nacional y (c) los partidos de izquierda. A continuación se presentará una breve reseña de estas tres familias de partidos.

6.2.1 Partido Liberación Nacional (PLN)

El Partido Liberación Nacional (PLN) fue fundado en octubre de 1951 con una ideología socialdemócrata, aunque sus bases se remontan a los años 1937 cuando “un grupo de jóvenes estudiantes de la Escuela de Derecho, fundó la Asociación de Estudiantes de Derecho, cuyo fin era convertirse en un grupo de análisis que estudiara la problemática estudiantil.... Ya para 1940 y con las experiencias de las luchas políticas libradas en la Escuela de Derecho y en el Consejo Estudiantil Universitario, surge el interés de conformar un grupo más amplio y de proyección nacional”⁶⁶. Es así que se crea el Centro de Estudios para los Problemas Nacionales, cuyos miembros se dedicaban a analizar los problemas políticos nacionales. Después de las elecciones de 1944, la afinidad ideológica del Centro con el Partido Demócrata, aunado al fraude electoral de esa época, lleva a la fusión de las dos organizaciones creándose el Partido Social Demócrata en marzo de 1945.

Al repetirse el fraude electoral en 1948, se produce el levantamiento conocido como la guerra de 1948 liderado por don José Figueres Ferrer, quien estaba al frente del Movimiento de Liberación Nacional. Luego de que la Junta de Gobierno integrada al finalizar la guerra del 48 entregara el poder

66. Extraído del sitio Web del Partido Liberación Nacional: <http://www.pln.or.cr>

al presidente electo de las elecciones de 1948 don Otilio Ulate, y con el propósito de conformar una agrupación política permanente, se funda el 12 de octubre de 1951 el Partido Liberación Nacional.

Enmarcado en una ideología socialdemócrata, el PLN ha defendido la mejora en la distribución del ingreso y la creación de instrumentos redistributivos para atender las necesidades de los más pobres; la intervención del Estado en la esfera económica con el propósito de que éste sirviera de motor del desarrollo; la promoción de la industrialización sustitutiva de importaciones y el fortalecimiento de la clase media. En lo político ha defendido la consolidación de la democracia representativa.

Desde mediados de la década de los 80's, el PLN ha venido introduciendo cambios en su concepción sobre la estrategia de desarrollo, la cual parece estar orientada hacia la industrialización orientada a la exportación. En lo político, ha planteado la necesidad de evolucionar hacia una democracia participativa. En cuanto al papel del Estado, el PLN favorece el desarrollo de un Estado rector en lugar del modelo de Estado interventor que se había desarrollado anteriormente.

El PLN ha participado en los procesos electorales desde 1953, logrando obtener la presidencia en siete ocasiones (1953, 1962, 1970, 1974, 1982, 1986 y 1994). También ha obtenido la mayoría de diputados en los períodos que ha ganado la presidencia y en dos períodos (1958 y 1966) obtuvo la mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa a pesar de haber perdido en la elección para la Presidencia de la República.

Sin embargo, la historia del PLN no ha estado exenta de tensiones las cuales han provocado en distintas épocas la salida de algunos de sus miembros y la fundación de nuevas agrupaciones políticas.

La primera agrupación creada por antiguos miembros del PLN fue el Partido Independiente, creado por el Lic. Jorge Rossi Chavarría para competir en las elecciones de 1958. A pesar de que el nuevo partido sólo obtuvo el 10,8% de los votos válidos, su participación ayudó a que el partido de oposición Unión Nacional derrotara al PLN en las elecciones presidenciales.

El segundo partido fue el Partido Renovación Democrática, fundado por el Licenciado Rodrigo Carazo Odio para contender en la campaña electoral de 1974. "Carazo había sido uno de los más decididos partidarios de Figueres y consideraba que éste lo iba a apoyar en su candidatura ante los principales dirigentes de los verdiblancos, pero Daniel Oduber tenía de su parte la maquinaria del partido y Carazo no quiso esperar"(Obregón, 2000:384). Gracias a la alianza de este partido con la Coalición Unidad, el Lic. Carazo

obtuvo la presidencia en las elecciones de 1978. En la actualidad, el partido ya no existe.

El último partido constituido por expartidarios del PLN es el Partido Acción Ciudadana (PAC) fundado por el Dr. Ottón Solís el 3 de diciembre del 2000. El partido tiene como objetivo “la defensa de la libertad y la promoción de la justicia y del bien común, para mantener un clima de paz y propiciar el desarrollo armónico del país en todos los ámbitos. Con tal fin, promoverá la participación efectiva de los costarricenses en la conducción y vigilancia de los asuntos públicos mediante el ejercicio pleno de los derechos democráticos”⁶⁷.

En las elecciones presidenciales y legislativas del 2002 el PAC surgió como una tercera fuerza electoral sin precedentes al alcanzar en su primera participación electoral el 25,53% de los votos válidos, incrementando en un 873,2% el número de votos obtenido por un tercer partido con relación a 1998, donde el Partido Fuerza Democrática alcanzó un 3%, porcentaje que no había sido alcanzado por un tercer partido desde 1974 cuando la Coalición de Partidos de Izquierda obtuvo el mismo porcentaje.

Estos resultados impactaron el control electoral que habían venido ejerciendo los dos partidos mayoritarios (PLN y PUSC) y permitieron el surgimiento de nuevas formas de hacer política, así como la introducción de nuevos temas en la discusión pública, como por ejemplo, el tema de la rendición de cuentas.

6.2.2 Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)

La base del actual Partido Unidad Social Cristiana se encuentra en un conjunto de partidos opositores al PLN de los cuales se presenta un breve recuento. El primer partido es el Partido Republicano cuyo líder fue el Dr. Rafael Calderón Guardia. Este partido logró forjar “una sólida y duradera lealtad partidaria desde el primer lustro de la década de los años cuarentas entre un amplio sector de la población trabajadora, tanto urbana como rural, cuando este caudillo, con base en el ideario que en materia social proponía la Iglesia Católica en el primer tercio del siglo XX, logró concretar, con el apoyo de los comunistas, un conjunto de reformas sociales en el momento de ejercer la Presidencia entre 1940 y 1944” (Rovira, 1998:20).

67. Extraído de los Estatutos del Partido Acción Ciudadana de <http://www.pac.or.cr>

El segundo partido es el Partido Unión Nacional encabezado por el periodista Otilio Ulate, quien resultó vencedor en las elecciones de 1948, no siendo reconocido dicho triunfo por el Partido Republicano lo cual originó la guerra civil de 1948. Este partido tenía una orientación liberal conservadora y logró ejercer la presidencia entre 1949-1953 y en 1958.

Ambos partidos se unen en 1966 en la “Coalición Unificación Nacional” logrando nuevamente obtener la Presidencia con una diferencia a su favor de tan sólo un 1% de su principal contendor el PLN. Para las elecciones de 1974 los grupos de oposición al PLN intentaron formar nuevamente una Coalición de Partidos pero no lograron ponerse de acuerdo, por lo que participaron de manera independiente los partidos opositores al PLN: Unificación Nacional, Nacional Independiente, Renovación Democrática y Demócrata Cristiano. En estas elecciones el PLN logra ganar la presidencia con un 43% de los votos válidos, mientras que los partidos de oposición en su conjunto obtienen un 50% de votos.

El hecho de que el PLN hubiera ganado las elecciones de 1970 y 1974 sucesivamente, aunado a la posibilidad de un triunfo en las elecciones de 1978 motivó a la dirigencia de oposición a buscar nuevamente una alianza. Adicionalmente, se presenta una división al interior del Partido Unificación Nacional, lo cual provoca la creación de una nueva organización política, el Partido Republicano Calderonista liderado por el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, hijo del fundador del Partido Republicano.

El 30 de enero de 1976 se firman las “Bases de la Unidad Integral de la Oposición y Normas para su Desarrollo con miras a las elecciones de 1978” conocido como el Pacto de Ojo de Agua. Este pacto es suscrito por los partidos Renovación Democrática, Nacional Independiente, Demócrata Cristiano, Unidad Popular y Republicano Calderonista. En dicho pacto los partidos expresan su voluntad de concurrir a las elecciones de 1978 en un frente único inspirado en los principios de la doctrina socialcristiana, logrando ganar la Presidencia de la República con su candidato el Lic. Rodrigo Carazo Odio con un 43.8% de los votos válidos.

Esta coalición perdura hasta 1983, cuando estos mismos partidos tras la derrota sufrida ante el PLN en las elecciones presidenciales de 1982 y la aprobación de la Ley de Fusión de Partidos Políticos aprobada el 15 de diciembre de 1982⁶⁸, deciden crear el Partido Unidad Social Cristiana ins-

68. La Ley de Fusión de Partidos Políticos fue impulsada en la Asamblea Legislativa por representantes de los partidos de oposición.

pirado en los principios del socialcristianismo matizado con un liberalismo conservador.

Desde su primera participación electoral como Partido Unidad Social Cristiana en 1986 ha conseguido ganar la Presidencia de la República en tres ocasiones (1990, 1998 y 2002). En dos ocasiones ha conseguido la mayoría de diputados en la Asamblea Legislativa (1990 y 1998), logrando en 1990 la mayoría absoluta.

6.2.3 Partidos de Izquierda

En esta familia de partidos sobresale el partido Bloque de Obreros y Campesinos fundado por el Lic. Manuel Mora Valverde en 1931. Este partido se mantiene hasta 1943 cuando por razones tácticas que fusiona con otras agrupaciones, creándose el Partido Vanguardia Popular (PVP).

Con la derrota del PVP en la guerra civil de 1948, el partido fue proscrito y debió esperar hasta las elecciones de 1970 para reaparecer en la escena política, con el nombre de Partido Acción Socialista. En esta oportunidad, en las elecciones presidenciales sólo alcanzaron un 1,3%. Sin embargo, lograron dos escaños en la Asamblea Legislativa. En las elecciones de 1974 lograron un 2,9% de los votos en las elecciones presidenciales y dos escaños de diputados.

En agosto de 1976 se constituye nuevamente el Partido Vanguardia Popular, gracias a la reforma del Artículo 98 de la Constitución Política. A partir de 1978, el PVP inicia una estrategia de coalición con otros partidos de izquierda, logrando así participar en las elecciones nacionales de 1978 y 1982 como parte de la Coalición Pueblo Unido, la cual estuvo conformada por el Partido Socialista Costarricense y el Partido de los Trabajadores. En las elecciones de 1986 forma parte de la coalición Alianza Popular. La base del partido la conformaron los trabajadores bananeros, ciertos sectores intelectuales y algunos trabajadores del Área Metropolitana.

Otros partidos de izquierda fueron el Frente Popular Costarricense, la Organización Socialista de los Trabajadores y el Partido Revolucionario de los Trabajadores en Lucha. El primero de ellos era de tendencia maoísta y los dos últimos de orientación trostkista.

6.2.4 Arraigo de los partidos políticos en las elecciones presidenciales

A pesar de la existencia de estas tres familias de partidos, el sistema político costarricense podría calificarse como un sistema de partidos bipartidista, no queriendo con ello significar que sólo existan y compitan dos partidos políticos, sino que, tal y como lo plantea Giovanni Sartori, es un sistema en el cual pueden contender muchos partidos, siendo únicamente dos los importantes en el sentido de que sólo ellos cuentan con la posibilidad efectiva.

Tal y como se observa en el cuadro que se presenta a continuación, el número efectivo de partidos (índice Laakso-Taagepera) hasta las elecciones presidenciales de 1994 osciló entre 2.1 y 2.4, lo cual permite catalogarlo como un sistema de partidos bipartidista. A partir de las elecciones del 2002, el sistema empieza a mostrar características de un multipartidismo moderado, al mantener en las dos últimas elecciones un índice de 3.0.

Cuadro 6.7

Porcentaje de votos válidos de las elecciones presidenciales: 1986-2006

Elección	No de Partidos Participantes	Número Efectivo de Partidos	Partidos Políticos	% de voto obtenido	% de voto de los dos principales contendientes	% de diferencia entre el ganador y perdedor
1986	6	2.1	PLN	52,3	98	6.6
			PUSC	45,7		
			Izquierda ⁶⁹	1,4		
			Otros	0,6		
1990	7	2.1	PLN	47,2	98,7	4,3
			PUSC	51,5		
			Izquierda (3 partidos)	0,9		
			Otros (2 partidos)	0,4		
1994	7	2.1	PLN	49,6	97,3	1.9
			PUSC	47,7		
			FD	1,9		
			Otros (4)	0,8		
1998	13	2.4	PLN	44,6	91,6	2,3
			PUSC	47,0		
			FD	3,0		
			Otros (10)	5,4		
Feb, 2002	13	3.0	PLN	31,50	70,08	
			PUSC	38,58		
			PAC	26,19		
			Otros (10)	3,73		
Abril, 2002	2		PLN	42,05%		
			PUSC	57,95%		
2006	14	3.0	PLN	40,9%	79,98%	1,1
			PAC	39,8%		
			ML	8,5%		
			PUSC	3,5%		
			Otros (10)	8,02%		

Notas: FD=Fuerza Democrática, PAC= Acción Ciudadana, ML=Movimiento Libertario

Fuente: *Elaboración propia con base en información de Rovira (1998), Hernández Naranjo (2001) y Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica*

69. En las elecciones de 1986 la izquierda participó dividida en dos coaliciones, Pueblo Unido y Alianza Popular.

También se hace evidente en el cuadro anterior, la tendencia a la reducción de la diferencia entre el partido ganador y el perdedor, la cual pasa de un 6,6% en 1986 a un 1.9% en el 1994, para luego remontar levemente en 1998. Dicha tendencia muestra la gran paridad de fuerzas entre las principales agrupaciones políticas del bipartidismo, lo que a su vez las motiva a buscar posiciones de centro en el espectro ideológico con el fin de minimizar los riesgos electorales y tienden “a reforzar su condición de partidos electorales de masas, que son los que tienden a predominar en el mundo de nuestros días, conocidos también como formaciones “atrapatodos” (catch-all parties).” (Rovira, 1998:39).

Sin embargo, esta búsqueda por minimizar riesgos electorales también tiene sus consecuencias, las cuales se pueden observar en la disminución de la simpatía de las personas hacia los partidos tradicionales, el PLN y el PUSC. “Si en 1991 más del 95% de las personas se declaraban simpatizantes del PLN y del PUSC, esta proporción había bajado a aproximadamente el 65% del electorado en 1997....Hacia el final del proceso electoral del 2001-2002, los partidos tradicionales descendieron al 50% o menos, hasta situarse en niveles inferiores al 40% a lo largo del 2005”

En este contexto, las elecciones del 2002 se constituyen en un hito histórico en Costa Rica por ser las primeras elecciones donde fue necesario convocar a una segunda vuelta, porque ninguno de los partidos que participaron en la campaña logran el umbral del 40% requerido por la norma electoral para la elección de presidente. Otro elemento importante de señalar, es la aparición de una tercera fuerza, el Partido Acción Ciudadana (PAC) fundado en el 2001, el cual hizo de la lucha contra la corrupción un elemento fundamental de campaña. Este argumento encontró un campo fértil en el electorado que entre las expectativas que tenía con respecto al candidato que llegara a la presidencia señalan las siguientes: “disminuir la pobreza 52,4%, controlar el costo de la vida 60,2%, lograr mayor seguridad ciudadana 63,7%, combatir la corrupción 61,2%, mejorar la condición de la gente común 71,2%, y mejorar las condiciones de los campesinos 74,1%”

De acuerdo con Alfaro (2006), el PLN capitalizó en mayor grado la pérdida del caudal electoral del PUSC, en especial de los votantes de las provincias periféricas, las cuales le dieron el triunfo. Por su parte el PAC incrementó su caudal de votantes gracias a que aglutinó el apoyo de la oposición anti-Arias. Otro hecho relevante señalado por este autor es el importante desplazamiento ideológico que se observa, “con el cambio del eje centro-centro/derecha personificado en el PUSC-PLN, hacia un nuevo eje esta vez centro-centro/izquierda, con el protagonismo del PLN-PAC. No obstante lo anterior, al igual que sucedió en 2002, el PAC no logró superar lo que constituye su principal obstáculo electoral: obtener mayor cantidad de votos en

las provincias costeras y fronterizas a pesar de su fuerte arraigo en el centro del país. El PAC muestra debilidades para “nacionalizar” su respaldo que de no ser superadas, 2006 podría ser para el partido su mejor resultado”(Alfaro, 2006:10).

Por su parte, Hernández y Garro (2006) aportan otro elemento importante de esta elección y es el aumento del abstencionismo, el cual además de marcar una cifra récord en elecciones presidenciales, éste obtuvo un porcentaje mayor (34,8%) el cual fue superior al porcentaje de electores inscritos que votó por el candidato Oscar Arias (26,1%). La evolución del abstencionismo en Costa Rica se puede apreciar en el cuadro que se muestra a continuación. Su tendencia al alza es un elemento que ha preocupado en las últimas elecciones como manifestación de pérdida de apoyo al sistema político.

Cuadro 6.8
Porcentaje de electores inscritos que se abstuvieron,
votaron por algún partido, o votaron nulo o en blanco, 1986-2006

Elección	ABST	PLN	PUSC	PAC	Otros	NB	Total
1986	18,2	41,7	36,5		1,5	2,1	100
1990	18,2	37,6	41,1		1,0	2,1	100
1994	18,9	39,3	37,8		2,1	1,9	100
1998	30,0	30,2	31,9		5,8	2,1	100
2002 1ª	31,2	20,8	25,9	17,6	2,8	1,7	100
2002 2ª	39,8	24,7	34,0			1,5	100100
2006	34,8	26,1	2,3	25,4	9,9	1,5	

Fuente: Hernández y Garro, 2006:2

6.2.5 Arraigo de los partidos en las elecciones legislativas

En cuanto al comportamiento del caudal electoral en elecciones legislativas, en los últimos años los ciudadanos han hecho un mayor uso del “quiebre del voto” al dar su apoyo a partidos que expresan mejor sus aspiraciones, tomando en consideración que éstos tienen mayor posibilidades de obtener algún escaño gracias al método de selección de diputados de cociente y subcociente. Con este comportamiento, los ciudadanos han optado por una mayor distribución del poder político y restricción de los mandatos del presidente al no otorgar a las últimas cuatro administraciones mayoría legislativa (29 diputados). Esta hipótesis pareciera ser confirmada por Vargas Cullell et al (2006) que en su estudio sobre la cultura política costarricense, determinaron que “más del 70% de los encuestados están en contra de que el Presidente ignore a la Asamblea Legislativa, los partidos de oposición o a los jueces”

(Vargas Cullell et al, 2006:67). En el cuadro que se muestra a continuación se presenta la conformación de la Asamblea Legislativa a partir de 1982.

Cuadro 6.9
Composición de la Asamblea Legislativa, 1982-2006

Período	Control Ejecutivo	F. Gobierno		Oposición Parlamentaria				NEPP	IEO
		Abs.	%	Mayoritaria		Otros			
				Abs.	%	Abs.	%		
1982-1986	PLN Monge	33	58	18 Unidad	32	6 ⁷⁰	10	2,27	0,43
1986-1990	PLN Arias	29	51	25 PUSC	44	3 ⁷¹	5	2,21	0,77
1990-1994	PUSC Calderón	29	51	25 PLN	44	3 ⁷²	5	2,21	0,77
1994-1998	PLN Figueres	28	49	25 PUSC	44	4 ⁷³	7	2,29	0,77
1998-2002	PUSC Rodríguez	27	47	23 PLN	40	7 ⁷⁴	13	2,55	0,67
2002-2006	PUSC Pacheco	19	33	17 PLN	30	21 ⁷⁵	37	3,68	0,72
2006-2010	PLN Arias	25	44	17 PAC	30	15 ⁷⁶	26	3,32	0,44

Fuente: Vargas, Jean Paul (2007)

70. Los otros partidos de oposición fueron el Partido Pueblo Unido (4 diputados) de orientación ideológica de izquierda, el Movimiento Nacional (1 diputado) y Acción Demócrata Alajuelense (1) que fue un partido provincial.
71. Las otras fuerzas políticas representadas en la Asamblea fueron la izquierda con Pueblo Unido (1) y Alianza Popular (1), y un partido provincial, Unión Agrícola Cartaginés.
72. En este período los partidos provinciales aumentan su representación a dos diputados con el Partido Unión Generala y Unión Agrícola Cartaginesa, mientras que la izquierda disminuye su representación a un diputado de Pueblo Unido.
73. Los sectores de izquierda son de alguna manera representados por el Partido Fuerza Democrática (2), el Partido Unión Agrícola Cartaginés mantiene su diputado por tercera vez consecutiva e ingresa un nuevo partido el Agrario Nacional (1).
74. El partido Fuerza Democrática logra incrementar su representación a tres diputados y aparecen tres nuevos partidos: Movimiento Libertario (1) con orientación ideológica de derecha, Partido Integración Nacional (1), Partido Renovación Costarricense (1), y los sectores agrícolas ahora son representados por el Partido Acción Laborista Agrícola.
75. Una tercera fuerza aparece en escena con el Partido Acción Ciudadana creado en el 2001, que además de obligar a una segunda vuelta electoral en el nivel presidencial, se impone como tercera fuerza legislativa al alcanzar 14 diputados. La otras fuerzas representadas fueron el Movimiento Libertario que logró un aumento sustancial en el número de diputados, al obtener 6 escaños, y el Partido Renovación Costarricense (1).
76. El PAC incrementa en tres el número de sus diputados, el Movimiento Libertario mantiene sus escaños (6), mientras que el PUSC es el gran perdedor al disminuir su representación a sólo cinco diputados. El resto de los partidos defienden intereses específicos como el Partido Accesibilidad sin exclusión (1), Restauración Nacional (1), y Frente Amplio (1), y la izquierda que vuelve a ser representada ahora por el Frente Amplio.

Del cuadro anterior es importante destacar que desde el período constitucional 1994-1998 se empieza a retar el predominio de los partidos protagonistas durante la época del bipartidismo (PLN y PUSC), al ser incapaz tanto el partido de gobierno como la principal fuerza de oposición, de contar con una mayoría absoluta. Esta situación obligó al gobierno a desarrollar nuevas estrategias de negociación para establecer coaliciones mínimas ganadoras con los partidos pequeños de oposición.

Sin embargo, estas coaliciones fueron coyunturales y le servían sólo para aprobar legislación que requería de mayoría absoluta, pero le era necesario negociar con la principal fuerza de oposición (PUSC) con el fin de lograr la mayoría calificada (38 votos) que se requería para la aprobación de proyectos de Ley estratégicos como el de reforma tributaria y la reforma a las Leyes de Pensiones para los educadores y empleados públicos.

A pesar del pacto alcanzado entre el Presidente Figueres y el presidente del PUSC para avanzar en las decisiones de agenda nacional, la fracción del PUSC en la Asamblea utilizó también el “recurso de negociaciones de agenda múltiple para asegurar la incorporación de sus intereses en la legislación aprobada por mayoría simple, así como su capacidad de veto informal y de presión para ser incluida en las mesas de negociación-rompimiento de quórum, uso de la palabra por largos períodos de tiempo y presentación de mociones para obstaculizar el proceso de votación”(Vargas, 2007:554).

Para el período constitucional 1998-2002, es importante destacar otro elemento que afectará el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Además de mantenerse la situación de que ningún partido político logra conformar una mayoría, se debe enfrentar los efectos de la eliminación de las partidas específicas⁷⁷ las cuales eran utilizadas tanto como incentivos para mantener la disciplina partidaria de la fracción de gobierno como instrumento de negociación con partidos minoritarios.

También, previo a la elección de diputados para este período los partidos protagonistas del bipartidismo (PLN y PUSC) habían decidido introducir cambios al mecanismo de elección de sus candidatos, para que estos fueran electos de forma popular por las bases partidarias, lo cual originó fuertes luchas intrapartidarias.

77. Estas partidas específicas eran asignaciones presupuestarias incluidas en el presupuesto general de la República, las cuales se distribuían entre los diputados de la fracción de gobierno para financiar obras comunales.

Tal método se mantuvo para las elecciones del 2002-2006, lo cual agrava la crisis tanto del funcionamiento hacia lo interno de la Asamblea Legislativa como en las relaciones entre poderes, ya que la pérdida de disciplina, la imposibilidad de crear mayorías de los partidos tradicionales y el surgimiento de una tercera fuerza de oposición importante, dificultó las posibilidades de negociación. Como muestra de los problemas de disciplina, se puede mencionar que en el transcurso de las dos primeras legislaturas dos fuerzas de oposición emergentes, Movimiento Libertario y Partido Acción Ciudadana, enfrentaron divisiones internas que llevó a la separación de algunos de sus miembros. El primero perdió uno de sus diputados y el PAC seis. Estos diputados conformaron un grupo de diputados independientes denominado Bloque Patriótico. A éstas la siguieron dos diputados del PUSC y dos del PLN. En total, 11 diputados de oposición habían conformados nuevos grupos lo cual debilitó a la oposición.

En este panorama de no mayorías parlamentarias, baja disciplina partidaria y divisiones al interior de los partidos, se unió la discusión de temas políticos como la reforma fiscal, control de donaciones políticas, reformas electorales, cambios a la Ley del Instituto Costarricense de Electricidad y al final de período el envío a la Asamblea Legislativa por parte del Presidente del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el cual va más allá de aspectos comerciales, al incluir modificaciones en otras áreas como la apertura del mercado de las telecomunicaciones, de los servicios de seguro, propiedad intelectual, entre otros. Con una agenda tan compleja no es de extrañar que el período 2002-2006 fuera un período de entramamiento de las decisiones en la Asamblea Legislativa.

Con la experiencia del período anterior, para las elecciones del 2006 los partidos tradicionales (PLN y PUSC) cambiaron el sistema de elección interna de los candidatos a diputados, con el fin de lograr una mayor cohesión y disciplina interna. Esta variación consistió en la combinación de la designación de algunos candidatos a diputados por parte del presidente con designaciones del resto por parte de las asambleas nacionales de los partidos, hasta el desarrollo de cursos doctrinarios y suscripción de compromisos éticos por parte de los candidatos a diputados, como en el caso del PAC.

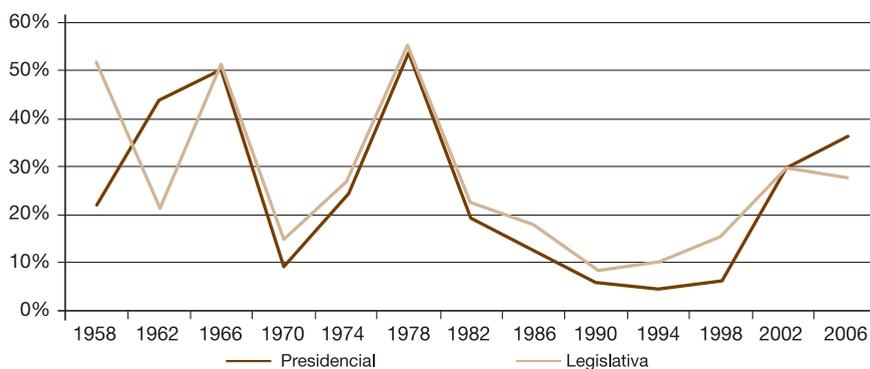
A pesar de estos cambios y el llamado de los candidatos presidenciales a los votantes a apoyar a los partidos en las tres papeletas (elección de presidente, diputados y municipales), se repitió en el 2006 la no constitución de mayorías parlamentarias, lo cual ha obligado a todas las fuerzas a desarrollar mayores estrategias de negociación.

Los resultados mostrados hasta el momento, muestran la fragilidad de los partidos políticos costarricenses. Tal situación se hace más evidente por me-

dio de dos indicadores: volatilidad electoral, referida a cambios en las preferencias partidarias de una elección a otra, y el desalineamiento partidario, referida a cambios en las lealtades partidarias.

Tal y como se muestra en la gráfica a continuación, la volatilidad entre las elecciones del 2002 y 2006 muestra niveles más altos que en la era del bipartidismo (1986-1998), pero inferior a la alcanzada en otros períodos como 1958, 1966 y 1978. También se observa que, si bien la volatilidad ha tenido un comportamiento similar en ambas elecciones, legislativas y presidenciales, en el 2002 y 2006 se observa una mayor variación en las elecciones presidenciales.

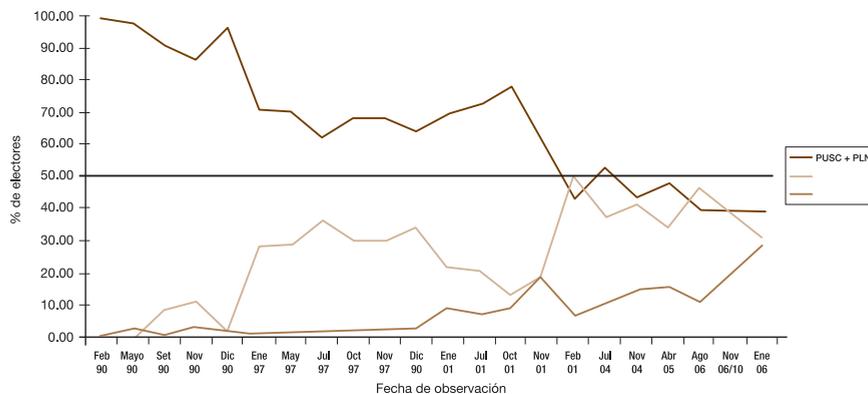
Gráfico 6.1
Volatilidad electoral según tipo de elección 1953-2006



Fuente: Alfaro, Ronald (2006). *Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos*. Estado de la Nación. Pp. 19.

En cuanto al desalineamiento partidario, tal y como lo señala Sánchez (2003) éste empezó desde mediados de los noventa. Tal aseveración es sustentada por Vargas Cullell (2006), quien indica que "...si en 1991 más del 95% de las personas se declaraban simpatizantes del PLN y del PUSC, esta proporción había bajado a aproximadamente el 65% del electorado en 1997" (Vargas Cullell, 2006:8). Tal y como se aprecia en el gráfico 2 (Vargas Cullell, 2006:9), a lo largo del 2005 la simpatía por los partidos tradicionales descendió a niveles inferiores al 40%.

Gráfico 6.2
Evolución de la simpatía partidaria en Costa Rica, 1993-2005



Fuente: Vargas Cullell, Jorge (2006). *La volatilidad de las preferencias electorales en el proceso electoral 2005-2006*. Estado de la Nación. P:9.

Esta disminución en la simpatía partidaria, concuerda con la baja confianza de los ciudadanos en los partidos políticos la cual se ubicó en un 36% para el 2006, en una escala de 0 a 100, en el último lugar de las valoraciones de confianza en instituciones y organizaciones, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 6.10
Confianza promedio en valores, instituciones y organizaciones

Institución	2004	2006
Apoyo al sistema político	75	72
Orgullo en el sistema político	74	70
Defensoría de los Habitantes	73	71
Caja Costarricense del Seguro Social	72	62
Medios de comunicación	71	68
Tribunal Supremo de Elecciones	71	67
Iglesia Católica	67	64
Elecciones	66	61
Contraloría General de la República	64	63
Corte Suprema de Justicia	62	57
Policía	58	42
Gobierno Nacional	58	53
Tribunales de Justicia	57	51
Municipalidad	57	49
Asamblea Legislativa	53	49
Partidos Políticos	35	36

Fuente: Vargas Cullell, J. Et.al.(2006). Cultura Política de la Democracia en Costa Rica: 2006.

Para finalizar la sección del sistema de partidos políticos, queremos destacar que al igual que la confianza de los ciudadanos en las instituciones costarricenses ha disminuido, también lo ha hecho su apoyo al sistema, medido por el índice de apoyo⁷⁸ elaborado por el Dr. Michell Seligson y que ha sido aplicado para el caso costarricense desde 1978.

Llama la atención que el apoyo al sistema para el 2006 (64%) se encuentra en un nivel inferior incluso del obtenido en la etapa de la dura crisis eco-

78. Este índice se elabora a partir de respuestas brindadas por los entrevistados a cinco preguntas: ¿hasta qué punto cree que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo? ¿Hasta que punto tiene respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?, ¿Hasta qué punto cree que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político costarricense?, ¿Hasta qué punto se siente orgulloso de vivir bajo el sistema político costarricense?, ¿Hasta qué punto piensa que deba apoyar al sistema político costarricense? (Vargas Cullell, et al., 2006:49).

nómica que atravesó el país en 1980, y que obligó a tomar decisiones de política pública de alto costo político, como la devaluación abrupta del dólar, eliminación de subsidios a productos agrícolas, aumento de tarifas en servicios públicos, entre otras. Sin embargo, el apoyo del 2006 es ligeramente superior al observado en 1999. A pesar de lo anterior, pareciera irreversible la tendencia de disminución al apoyo del sistema político costarricense tal y como se aprecia en el cuadro a continuación. A pesar de lo anterior, este nivel de apoyo es superior al mostrado en América Latina, donde para el 2006 Ecuador (37.4) muestra el nivel más bajo, Chile (53,2) se ubica muy por debajo de Costa Rica a pesar de sus éxitos en mejorar la capacidad de respuesta del sistema y México (60.8) un poco por debajo de Costa Rica. Del resto de países centroamericanos, El Salvador muestra un mayor apoyo (55.4), seguido por Honduras (55.0), Guatemala (52.2), Panamá (46.6) y Nicaragua se ubica en el último lugar con un 45.3%.

Cuadro 6.11
 Evolución del apoyo al sistema en Costa Rica 1978-2005,
 promedios en una escala 0-100

Períodos del Sistema de Partidos	Año	Promedio de apoyo
Pluralismo Bimodal Crisis económica 1980-82 Participación electoral promedio: 80%	1978*	79
	1980*	76
	1983*	87
	1985*	83
Bipartidismo Inicio de reactivación económica e introducción modelo de promoción de exportaciones. Participación electoral promedio: 80%	1987**	78
	1990*	74
	1995*	72
Multipartidismo moderado Participación electoral: 65-70%	1999**	61
	2002*	68
	2004**	68
	2006**	64

Notas: *Muestra Area Metropolitana de San José, ** Muestra Nacional.

Fuente: Vargas Cullell et.al. ,2006:50

6.3 Comportamiento electoral en el nivel local

Si bien la elección directa de las autoridades municipales se hizo posible a partir de las elecciones del 2002, la inquietud por crear organizaciones políticas que reflejaran de mejor manera las necesidades cantonales es de vieja data.

A partir de 1982 se da un resurgimiento de los partidos cantonales, tanto en número de partidos como en su participación en más de una elección. Una posible explicación podría ser que, aunque los partidos de escala nacional también participan en las elecciones municipales, sus candidatos están directamente vinculados a una estructura partidaria en la cual prevalece la lealtad hacia el partido y no hacia la comunidad que el candidato representa. En el cuadro que se presenta a continuación se muestra la participación de partidos políticos en elecciones municipales.

Cuadro 6.12

Número de partidos que participan en elección municipal: 1953-2006

Elección	P. Nacional	P. Provincial	P. Cantonal	Total Partidos
1953	2	2	1	5
1958	4	1	1	6
1962	5	4	0	9
1966	2	2	2	6
1970	5	2	2	9
1974	8	3	0	11
1978	8	5	3	16
1982	8	5	2	15
1986	6	4	2	12
1990	8	3	4	15
1994	6	5	3	14
1998	13	5	7	25
2002	11	4	19 ¹	34
2006	13	6	24	43

Nota: Aunque se inscribieron 25 partidos cantonales, sólo 23 participaron en la elección de regidores efectuada en febrero del 2002 y de esos sólo 19 presentaron candidaturas en la elección de Alcaldes, síndicos y miembros de Concejos de Distrito desarrollada en diciembre del 2002.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

El incremento en la creación de partidos políticos cantonales contrasta con el alto porcentaje de abstencionismo mostrado en las dos únicas elecciones municipales. Tal y como se muestra en el cuadro a continuación, el nivel de participación de las elecciones municipales fue de tan sólo un 23.5% en promedio para ambos períodos. En términos provinciales, San José presenta el más alto nivel de abstencionismo con un 80% y Guanacaste el menor con un promedio para ambas elecciones de un 64%.

Esta situación podría explicarse en parte por el papel periférico que desempeñan las municipalidades en términos de prestación de servicios públicos y formulación de políticas públicas.

Cuadro 6.13
Porcentaje de abstencionismo municipal: Costa Rica 2002 y 2006

2006				
Nivel Geográfico	Padrón Electoral	Alcaldías	Presidencial	Legislativo
Costa Rica	2.550.613	76,16	34,79	34,80
San José	936.826	80,73	33,59	33,61
Alajuela	465.871	73,71	32,00	32,01
Cartago	295.194	76,53	30,02	29,98
Heredia	245.993	76,87	30,21	30,21
Guanacaste	174.630	65,08	37,89	37,90
Puntarenas	231.511	70,79	44,98	45,10
Limón	200.588	75,12	45,04	45,04
Promedio	-	74,37	36,07	36,08

Nivel geográfico	2002			
	Padrón electoral	Alcaldías	Presidencial	Legislativo
Costa Rica	2.279.851	77,20	31,16	31,16
San José	855.823	81,80	30,69	30,69
Alajuela	410.538	73,00	27,82	27,82
Cartago	261.642	78,90	27,71	27,71
Heredia	215.096	80,70	28,29	28,30
Guanacaste	155.064	63,00	30,19	30,19
Puntarenas	206.349	71,50	39,00	38,99
Limón	175.339	76,80	41,61	41,66
Promedio		75,36	32,06	32,06

Fuente: Elaboración propia con base a datos del TSE.

Otro elemento importante de analizar es la situación de cambios en las preferencias del voto ciudadano de una elección a la siguiente. Para medir esta situación se utiliza el índice de volatilidad de Pedersen, el cual mide los cambios electorales agregados netos que se producen en un sistema de partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto. El valor del índice oscila entre 0 y 100, siendo 0 el máximo grado de estabilidad.

Como hemos visto en secciones anteriores, el sistema político costarricense ha mostrado un alto nivel de volatilidad en las últimas elecciones. Sin embargo, como vemos en el cuadro a continuación, las elecciones municipales tomadas en su conjunto presentan un nivel de estabilidad un poco más alto que el nivel presidencial, pero inferior a las elecciones del nivel legislativo.

Cuadro 6.14
 Resumen del índice de Pedersen 1/: Costa Rica 2002 y 2006

Nivel Geográfico	Periodo
	2002-2006
	<i>Nivel consejo municipal</i>
Costa Rica	28,87
San José	28,03
Alajuela	26,78
Cartago	36,47
Heredia	24,47
Guanacaste	31,06
Puntarenas	29,63
Limón	34,17
	<i>Nivel alcaldías</i>
Costa Rica	28,03
San José	26,58
Alajuela	35,15
Cartago	38,07
Heredia	21,53
Guanacaste	38,90
Puntarenas	29,39
Limón	25,38

	<i>Nivel presidencial</i>
Costa Rica	36,00
San José	34,72
Alajuela	35,83
Cartago	33,69
Heredia	34,39
Guanacaste	39,03
Puntarenas	39,32
Limón	44,00
	<i>Nivel legislativo</i>
Costa Rica	27,58
San José	51,49
Alajuela	26,52
Cartago	31,03
Heredia	25,83
Guanacaste	31,08
Puntarenas	28,89
Limón	32,81

*Fuente: Tribunal Supremo de Elecciones, TSE, página Web, datos en línea
1/ Considerando el número de votos obtenidos.*

6.3.1 Comportamiento en las elecciones de concejo municipal

El primer elemento a destacar en este nivel es el alto nivel de fragmentación que muestra, que de acuerdo con el índice Laakso-Taagepera medido con los datos electorales se puede catalogar que este nivel responde a un sistema multipartidismo fragmentado. En el cuadro que se muestra a continuación, en el nivel municipal Cartago es la provincia que muestra un mayor grado de fragmentación del sistema de partidos políticos local (4.19), mientras que Guanacaste es la de menor fragmentación (3.18).

Cuadro 6.15
Fragmentación del Sistema de Partidos: Laakso-Tageepera 2002-2006

Nivel Geográfico	Año Electoral	
	2002	2006
	<i>Nivel consejo municipal</i>	
Costa Rica	4,380	4,737
San José	4,541	4,907
Alajuela	4,070	4,315
Cartago	4,916	4,870
Heredia	4,378	4,478
Guanacaste	3,184	4,076
Puntarenas	3,910	4,098
Limón	4,110	5,311
	<i>Nivel presidencial</i>	
Costa Rica	3,181	2,981
San José	3,205	2,940
Alajuela	3,120	2,761
Cartago	3,248	3,070
Heredia	3,199	2,837
Guanacaste	2,660	2,815
Puntarenas	2,922	3,052
Limón	2,935	3,638

	Nivel legislativo	
Costa Rica	4,246	4,628
San José	4,540	4,972
Alajuela	3,232	4,304
Cartago	5,383	4,533
Heredia	4,447	4,533
Guanacaste	3,206	3,977
Puntarenas	3,836	3,788
Limón	4,249	4,896

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE

Sin embargo, al momento de medir la composición de los escaños del concejo municipal vemos que la situación cambia hacia un sistema de multipartidismo moderado en las elecciones del 2002, existiendo provincias como Alajuela, Cartago, y Heredia donde un partido logra dominar el Concejo. Por el contrario, en el 2006 la fragmentación aumenta. Los datos del Número Efectivo de Partidos pueden explicarse en parte, por el efecto que puede estar ocasionando la aplicación del método de cociente y subcociente aplicados para la distribución de escaños municipales.

Cuadro 6.16
Número Efectivo de Partidos a Nivel de Escaños Municipales
2002 y 2006

Nivel Geográfico	Año Electoral	
	2002	2006
Costa Rica	3,398	4,713
San José	3,603	5,817
Alajuela	0,690	3,819
Cartago	0,740	4,313
Heredia	0,700	3,879
Guanacaste	2,667	3,778
Puntarenas	3,277	4,327
Limón	3,008	5,343

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

El problema de la representatividad de los concejos municipales queda evidenciado con los resultados obtenidos para el índice de desproporcionalidad de Gallagher. Este índice oscila entre 0 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad).

Como se muestra en el cuadro a continuación, el nivel de desproporcionalidad incremento en el nivel municipal de las elecciones del 2002 a las elecciones del 2006. Si bien el nivel de desproporcionalidad no es alarmante, si debe llamar a la reflexión sobre el impacto del método de cociente y subcociente, especialmente en situaciones donde se evidencia una tendencia hacia el multipartidismo.

Cuadro 6.17
Nivel de Desproporcionalidad: 2002 y 2006

Nivel Geográfico	Año electoral	
	2002	2006
Nivel municipal		
Costa Rica	6,11	11,27
San José	4,77	15,98
Alajuela	4,24	8,71
Cartago	3,86	12,28
Heredia	5,15	8,15
Guanacaste	3,28	20,12
Puntarenas	4,55	19,93
Limón	4,85	11,46
Nivel legislativo		
Costa Rica	10,04	1,45
San José	11,99	4,33
Alajuela	10,21	2,94
Cartago	28,08	9,15
Heredia	18,90	16,46
Guanacaste	12,77	16,46
Puntarenas	17,96	11,00
Limón	18,11	7,26

Fuente: Elaboración propia con base a Tribunal Supremo de Elecciones, TSE, página Web, datos en línea.

Finalmente, es importante analizar las relaciones que se podrían estar generando entre el ejecutivo municipal (alcalde) y su concejo municipal. Para medir las relaciones entre poderes a nivel nacional, Altman & Perez-Liñán desarrollaron el índice de oposición efectiva (IEO), el cual permite medir la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación

parlamentaria en el congreso. El índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla la legislatura y tiende a 1 cuando el “partido típico” de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno.

Para este estudio se adoptó el índice para medir el nivel de oposición efectiva en los concejos municipales. Como se puede observar, el índice efectivo de oposición a nivel municipal tiende a cero, lo cual puede explicarse en parte por la dispersión de los partidos de oposición que les impide desarrollar coaliciones para incrementar su capacidad de influencia en la toma de decisiones. Por el contrario, en el nivel legislativo nacional dicho índice es más cercano a 1, aunque disminuyó significativamente para el período 2006-2010.

Cuadro 6.18
 Índice efectivo de oposición municipal y legislativo:
 Costa Rica 2002 y 2006

Nivel geográfico	Año electoral	
	2002	2006
<i>consejos municipales</i>		
Costa Rica	0,09	0,05
San José	0,08	0,03
Alajuela	0,10	0,07
Cartago	0,07	0,06
Heredia	0,09	0,07
Guanacaste	0,14	0,07
Puntarenas	0,09	0,06
Limón	0,06	0,04
Nivel Legislativo		
Costa Rica	0,72	0,44

Fuente: Elaboración propia con base a TSE, página Web, datos en línea y Vargas, Jean Paul (2007).

6.3.2 Comportamiento en la elección de alcaldes

Un primer elemento a destacar en este nivel es que, al igual que en el nivel presidencial, se dan características de un sistema político bipartidista, si se mide por el número efectivo de partidos que logran alcanzar la alcaldía. Tal como muestra el cuadro siguiente, en la mayoría de las provincias sólo dos partidos tuvieron posibilidad efectiva de alcanzar la alcaldía en sus respectivos cantones. Tal situación es corroborada con el número de alcaldía que alcanzó el PLN en el 2006 (59 de las 81 alcaldías), seguido por el PUSC (11 de las 81), controlando estos dos partidos el 87% de las alcaldías del país.

Cuadro 6.19
Número Efectivo de Partidos en Alcaldías: Costa Rica 2002 y 2006

Nivel Geográfico	Año Electoral	
	2002	2006
<i>Asignación de alcaldías</i>		
Costa Rica	2,159	1,792
San José	2,410	2,059
Alajuela	1,923	1,471
Cartago	2,909	1,684
Heredia	2,000	2,273
Guanacaste	2,283	1,380
Puntarenas	1,198	0,430
Limón	2,000	0,500

Fuente: Elaboración propia con base a datos del TSE

En la elección de alcaldes del 2006 es importante destacar que tal como lo señala Alfaro (2007), el PLN logró vencer el dominio que tenía el PUSC en las alcaldías desde 1998, lo cual parece está asociado al hecho de que dicho partido había controlado el ejecutivo en tres de las cuatro elecciones presidenciales desarrolladas entre 1990 y el 2002. Por otro lado, se presentó un alto grado de transfuguismo de alcaldes del PUSC al PLN, ya que de los 59 alcaldes electos del Partido Liberación Nacional, 33 pertenecían anteriormente al PUSC.

Por las características del sistema político local y en especial las reglas que orientan la elección de sus autoridades, preocupa la situación de gobierno dividido que se ha presentado en las dos únicas elecciones municipales y los problemas de gobernabilidad que ello conlleva. Tal y como se muestra en el cuadro a continuación, si bien la situación para el 2006 ha mejorado en comparación con el 2002 ya que en el 32.1% de las municipalidades el alcalde cuenta con al menos dos regidores de su mismo partido y en 34.6% con tres regidores afines, esto no garantiza el control del concejo municipal. Si a esta situación le sumamos el hecho de que el Alcalde cuenta con voz pero sin voto en dicho cuerpo colegiado, las relaciones entre ambas instancias se hacen más difíciles.

Cuadro 6.20

Cantidad de regidores afines al partido político del alcalde: 2002-2006

Categoría	2002	Porcentaje	2006	Porcentaje
Sin regidores afines	15	18,5	3	3,7
Un regidor	31	38,3	11	13,6
Dos regidores	16	19,8	26	32,1
Tres regidores	13	16,0	28	34,6
Cuatro regidores	4	4,9	11	13,6
Cinco regidores	2	2,5	2	2,5
Total	81	100,0	81	100,0

Fuente: Alfaro (2007:27)

6.4 Reflexión Final

El objetivo de este estudio de caso ha sido analizar las interacciones político-institucionales entre el diseño y aplicación del sistema electoral, destacándose sustancialmente el cómo los actores de-construyen y re-construyen el sistema electoral.

Si bien en Costa Rica sólo se han desarrollado dos elecciones directas de autoridades municipales, a raíz de la aprobación del Código Municipal de 1998 cuyo principal logro fue promover la democracia política en el nivel local, es importante analizar los resultados obtenidos a la fecha con el fin de introducir los cambios necesarios para garantizar que el ideal de democracia política se logre efectivamente.

Al respecto, el caso ha mostrado que la sociedad costarricense atraviesa por cambios sustanciales que han influenciado su percepción y reacción hacia

el sistema político. Entre estos cambios destacan problemas de corrupción asociados a importantes figuras políticas y que terminan afectando el caudal electoral de uno de los partidos mayoritarios, el PUSC. El Partido Liberación Nacional también ha perdido parte de su base de apoyo. Tal situación da origen a una recomposición del sistema de partidos que pasa de un bipartidismo a una situación de multipartidismo moderado, en donde aparece una tercera fuerza, el PAC que se beneficia de las pérdidas de los partidos mayoritarios.

Lo anterior, parece influenciar otros elementos del sistema como el comportamiento electoral y la representación política. Con respecto al primero, en la elección de presidente y alcalde que son regidos por el principio de mayoría calificada con un umbral del 40%, pareciera que a pesar del incremento de la oferta partidaria, los electores tienden a favorecer a dos de los partidos contendores. Para el caso municipal, el partido favorecido es aquel que ha ganado la presidencia, a pesar de que dichas elecciones se desarrollan con diez meses de separación entre ellas. Tal situación podría explicarse por la influencia que ejerce nuestro sistema de gobierno presidencialista y republicano.

Con respecto a la representación política, la tendencia tanto en el nivel legislativo como de los consejos municipales es hacia un multipartidismo fragmentado. Sin embargo, el nivel de representatividad en dichos cuerpos colegiados pareciera estar siendo afectado por el método de elección de representación proporcional de cociente y subcociente, ya que está incrementando la no correspondencia entre el número de votos emitidos por los electores y la cantidad de representantes favorecidos por los mismos en la Asamblea Legislativa o en los Concejos Municipales. Tal situación fue medida por medio del índice de desproporcionalidad de Gallagher. Esto pareciera confirmar la tercera ley de Sartori (1994:61-62) que indica que “dada la estructuración sistémica, la representación proporcional (RP) tiene un efecto reductor causado (como condición suficiente) por su falta de proporcionalidad. Así pues, cuanto menos pura sea la RP, mayores serán los costos de ingreso para los partidos pequeños y más fuertes los efectos reductores, y a la inversa, cuanto más puros sean, menor será el efecto reductor”.

En relación con la gobernabilidad local, el sistema electoral vigente parece estar propiciando situaciones de gobiernos divididos y dificultando la gobernabilidad local al separar las elecciones de autoridades locales (regidores en febrero y el resto de autoridades en diciembre del mismo año). Aunque en este punto no podemos ser categóricos en la afirmación, ya que en el estudio de casos de otros países de Centroamérica y el Caribe, aún en situaciones de elecciones municipales de medio período se nota el efecto arrastre de la elección presidencial sobre la elección de alcaldes y la fragmentación de los concejos municipales.

Otro elemento de las reglas electorales que parece estar afectando el sistema de partidos a nivel local es el financiamiento público de las elecciones locales. Como hemos indicado, estas elecciones no cuentan en la actualidad con financiamiento del Estado, aunque tal situación ha sido corregida indirectamente con la reforma al Código Electoral que está en proceso.

Los cambios en el sistema político nacional se ven reflejados también en el nivel local, donde se observa un sistema de multipartidismo fragmentado en los consejos municipales. También ha sido evidente la existencia de una oposición dividida, que al no poder concretar alianzas coyunturales disminuyen su efectividad para ejercer oposición.

Ante este panorama, el proyecto de nuevo código municipal que está siendo analizado por la Comisión de Asuntos Municipales y de Desarrollo Local de la Asamblea, contempla como única reforma electoral la elección de medio período para todas las autoridades municipales, las cuales se desarrollarán el primer domingo de febrero después de dos años de celebradas las elecciones nacionales. Sin embargo, las formulas electorales diferentes para los distintos cargos municipales seguirán ocasionando los mismos efectos a pesar de dicho cambio, tal y como se presentan en los países de la región Centroamericana y del Caribe donde se tiene este mismo calendario electoral.

Para finalizar, parece fundamental que además de actuar sobre las reglas electorales es necesario incidir en el nivel de preparación política de las actuales y potenciales autoridades políticas en el nivel municipal, con el fin de desarrollarles las competencias que se requieren para actuar en un sistema de partidos multipartidista, donde el nivel de conflictividad es mayor y se requiere un incremento en la capacidad de negociación de todos los actores.

Bibliografía

Alfaro Redondo, R (2006). Elecciones nacionales 2006: Reconstrucción del sistema de partidos políticos. Informe Final para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: CONARE.

Blanco, R (2001). "Los partidos cantonales en el marco del bipartidismo costarricense" En: Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI, Jorge Rovira Mas (ed), San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Fernández, O (2002). "Las reglas de la representación parlamentaria: El reinicio de un debate en la Costa Rica de los años noventa". Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica. 26 (1-2):133-145.

_____ (2001). "Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy". En: Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI, Jorge Rovira Mas (ed), San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Hernández, O y Garro, Francisco (2006). La elección presidencial de 2006 en Costa Rica. Documento de Trabajo. Escuela de Estadística. Universidad de Costa Rica.

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

Payne, Mark J. et.al. (2006). La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Rovira, J (1998). Elecciones en Costa Rica 1998: ¿ Se debilita el bipartidismo?. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

_____ (1998). Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI, San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.

Sánchez, F. (2001). "Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica". Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica. 27 (1):133-168.

_____ (2003). "Desalineamiento electoral en Costa Rica". Revista de Ciencias Sociales. 4(9-8):25-56.

Sartori, G (1992). Partidos y sistemas de partidos. Madrid: Alianza.

Shugart, M. and John M. Carey (1992). Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics. Cambridge University Press.

Tribunal Supremo de Elecciones (2009). Plan General de Elecciones. Elecciones Generales a Celebrarse el 7 de febrero y 5 de diciembre del año 2010. San José: TSE.

Vargas Cullel, J (2006). La volatilidad de las preferencias electorales en el proceso electoral del 2005-2006. Informe Final. Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José: CONARE. <http://www.estadodelanacion.ac.cr>.

Vargas, J.P. (2007). Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el sistema presidencialista costarricense. Tesis de Doctorado del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.

Capítulo VII

Análisis de caso

Panamá

Introducción

De acuerdo con el Título I, artículo 1 de la Constitución Política de noviembre del 2004, el Estado Panameño es unitario, republicano, democrático y representativo. Políticamente, el país se divide en provincias, al frente de las cuales se encuentra un gobernador de libre nombramiento y remoción del Presidente (art. 252 Constitución Política, en adelante CP). Como órgano asesor de éste, existe un Concejo Provincial integrado por los Representantes de Corregimiento de la respectiva provincia. A las sesiones de este Concejo pueden asistir el Gobernador y los Alcaldes de la provincia con derecho a voz únicamente.

Las provincias a su vez se subdividen en distritos, cuya administración es responsabilidad de los gobiernos locales, los cuales son autónomos del gobierno central y responsables por “prestar los servicios públicos y construir las obras públicas que determine la Ley, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación ciudadana, así como el mejoramiento social y cultural de sus habitantes...” (Artículo 233 CP). El gobierno municipal está constituido por el Concejo Municipal, un Alcalde y un Vicealcalde, todos ellos de elección popular.

Al interior de cada distrito se encuentran los Corregimientos, los cuales cuentan con un Representante de Corregimiento que es electo popularmente (Art. 225CP). Estos Representantes conforman el Concejo Municipal del respectivo distrito. En caso de que un distrito tenga menos de cinco representantes de corregimiento, se elegirán Concejales hasta completar los cinco miembros del Concejo Municipal.

En los Corregimientos existe también la figura del Corregidor que son los representantes de la justicia administrativa en esa localidad y de nombramiento del Alcalde en base a terna presentada por el Representante de Corregimiento de la respectiva localidad (Art. 63 Código Municipal). En cada Corregimiento existe una Junta Comunal compuesta por “el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, y cuatro ciudadanos residentes del corregimiento...” (Art. 251 CP). Esta Junta es responsable por el desarrollo de su respectiva comunidad.

Adicionalmente y en respuesta a las luchas de los pueblos indígenas⁷⁹ de ser reconocidos con sus particularidades culturales y políticas, se han estable-

79. La población indígena representa un 10.1% de la población total y sus comarcas ocupan el 21.9% del territorio nacional.

cidos cinco comarcas con autonomía de gobierno pero que además de sus autoridades tradicionales cuentan con representantes en las estructuras de gobierno tradicional (nivel legislativo y municipal). Dichas comarcas con las siguientes⁸⁰:

- a. Comarca Kuna Yala: Creada mediante Ley 99 de 23 de diciembre de 1998, anteriormente conocida como Comarca San Blas. La autoridad política y administrativa de la Comarca es el Intendente. Adicionalmente, los habitantes de la misma eligen 2 legisladores y 4 Representantes de Corregimientos.
- b. Comarca Embera: Creada en la Provincia de Darien mediante ley 22 de 1983. La misma se subdivide en dos distritos: Sambú y Cémaco. Su autoridad tradicional máxima es el Congreso General. Eligen 2 Alcaldes, 5 Representantes de Corregimiento y 5 Concejales.
- c. Comarca Madungandi: Creada mediante Ley 24 del 12 de enero de 1996. Elige un Representante de Corregimiento. Su autoridad tradicional máxima es el Congreso General.
- d. Comarca Ngöbe Bugle: Creada mediante Ley 10 de 7 de marzo de 1997. Su autoridad tradicional máxima es el Congreso General. Elige tres diputados a partir de las elecciones del 2004, 7 alcaldes y 57 Representantes de Corregimientos.
- e. Comarca Wargandi: Creada mediante Ley 34 del 25 de julio de 2000. Está circunscrita a la Provincia de Darién, su autoridad máxima es el Congreso General y elige un Representante de Corregimiento.

De lo descrito hasta el momento, se nota que Panamá cuenta con una compleja estructura político-administrativa en donde se reconoce la autonomía política de las municipalidades, pero los gobiernos locales deben compartir su autonomía funcional y financiera con otros niveles de gobierno, en especial el nivel provincial.

Con el fin de ahondar en el análisis de la autonomía política municipal, en el presente documento se analiza la ingeniería electoral panameña y sus implicaciones en el sistema político local. Para esto, el documento se ha organizado en tres secciones. En la primera se analiza el diseño electoral dentro del cual los actores toman sus decisiones. Posteriormente, se examinan las consecuencias de dicho diseño en el sistema político panameño en general y en la política local en particular. Finalmente, se estudia el comportamiento de los actores en torno a la política local y las reformas electorales pendientes.

80. La información de las comarcas fue tomada de: Pinilla, Erasmo (2002). "Participación electoral de los indígenas en la República de Panamá". Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho electoral celebrado en Morelia, Michoacán. México.

7.1 Diseño electoral

En esta sección se analizan el conjunto de reglas y principios electorales, por medio de los cuales se determina el cómo y el quien participa en la adopción de las decisiones y el cómo los rendimientos de este marco institucional influyen en las interacciones entre los actores.

Para una mejor comprensión del tema, la sección se ha subdividido en tres partes. En la primera, se examinan las reglas del juego electoral panameño tanto a nivel nacional como a nivel local. Posteriormente, se analiza el sistema de representación vigente que permite la conversión de votos en escaños. Finalmente, se estudian las características que presenta el diseño del árbitro electoral.

7.1.1 Reglas del juego electoral

El marco legal del sistema electoral de Panamá está dado por la Constitución Política de Noviembre del 2004 y el Código Electoral de febrero del 2003, el cual contiene las modificaciones hechas a partir de la reorganización del Tribunal Electoral en 1990.

Es importante destacar que en el país se cuenta con un calendario electoral uniforme, ya que se cuenta con una elección general de todos los puestos de elección popular, que se efectúa el primer domingo de mayo. Si este domingo fuese primero de mayo, las elecciones se celebrarán el domingo siguiente. (Art. 196 del Código Electoral, en adelante CE). Los puestos de elección son:

- a. Presidente y dos vicepresidentes.
- b. Legisladores
- c. Diputados al Parlamento Centroamericano
- d. Alcaldes
- e. Concejales
- f. Representantes de Corregimientos.

De acuerdo con la teoría, el sistema de votación simultánea tiende a favorecer el efecto “arrastre” y el predominio de la lógica nacional, ya que las preferencias de voto en un nivel (por ejemplo presidencial) arrastra el voto hacia los otros niveles (por ejemplo alcaldes). Esto es más acentuado cuando los contendientes electorales son similares en los tres niveles electorales (presidencial, legislativo y local). Tal efecto, podría verse mermado por las diferencias en las fórmulas de elección utilizadas para los distintos cargos. Estos efectos serán analizados en la tercera parte del documento.

7.1.1.1 Modalidad del voto

El ciudadano ejerce su derecho en el corregimiento de su residencia, en la mesa electoral que le corresponda de acuerdo con la distribución hecha por el tribunal electoral para la respectiva elección (Código Electoral: Art.6). Los representantes de los partidos políticos y candidatos independiente en las juntas de escrutinio; así como el personal que apoyará el buen desarrollo del proceso electoral⁸¹, votarán en la mesa donde les corresponda ejercer sus funciones, siempre y cuando aparezcan inscritos en el Padrón Electoral Final (Código Electoral: Art. 7).

Para el ejercicio de su voto, el elector debe presentar su cédula de identidad personal y luego recibirá una papeleta para cada nivel de elección, de donde escogerá dentro de la respectiva lista de candidatos, el de su preferencia. El artículo 268 del Código Electoral establece que “no causará la nulidad del voto, el hecho de que en la boleta se raye el nombre de un candidato o su suplente. En estos casos, los votos así emitidos serán computados como votos válidos selectivos para los efectos de determinar la elección de los candidatos”.

El Decreto No. 9 del 2 de julio del 2007, reglamentó de la siguiente manera el voto de los ciudadanos panameños residentes en el extranjero, el cual sólo se puede ejercer para la elección de Presidente y Vicepresidentes:

- a) El ciudadano debe estar inscrito en el Registro Electoral de Residentes en el Extranjero (RERE), para lo cual debe brindar la siguiente información: nombre completo, número de cédula de identidad personal, último domicilio declarado en Panamá, domicilio en el extranjero, dirección y correo electrónico, y declaración de que no ha adquirido otra nacionalidad a la que tuviera derecho por razón de su nacimiento.
- b) Solicitar por Internet su registro provisional y luego hacer llegar al Tribunal Electoral por correo certificado la solicitud impresa debidamente llena de su solicitud y autenticada por un notario de su país de residencia, que esté debidamente inscrito en dicho país. También puede ser autenticada por el Cónsul de Panamá en dicho país. A dicha solicitud se debe adjuntar copia de la cédula vigente.
- c) Solicitar personalmente su registro en las oficinas del Tribunal Electoral (Código Electoral: Art. 5)

81. Esto incluye funcionarios electorales y fiscalía electoral que esté en servicio ese día, funcionarios del Tribunal Electoral, funcionarios del Ministerio Público comisionados para la investigación de delitos electorales, miembros de Fuerza Pública, Cuerpo de Bomberos que estén en servicio.

- d) El último día para realizar la solicitud de inscripción es el treinta de abril anterior del año anterior a las elecciones.

Dos meses antes de las elecciones, se instalarán las corporaciones electorales especiales responsables del proceso de elección de residentes en el extranjero. Los funcionarios electorales de las mesas receptoras de votos en el extranjero procederán a firmar las boletas únicas de votación, a los electores que aparezcan en el Padrón Electoral Final de Residentes en el Extranjero de su mesa. El proceso de firma será público. Concluido el proceso de firma y la preparación de la correspondencia, será remitido al elector en el extranjero junto con la boleta de votación y confirmado el envío por correo certificado urgente con acuse de recibo a más tardar diez días calendario después de su instalación. Luego de ello, las mesas decretarán un receso hasta el día de las elecciones (Decreto No.9:Art. 16).

7.1.1.2 Presentación de candidaturas

Una vez que los partidos se encuentran legalmente inscritos ante el Tribunal Electoral, pueden inscribir sus candidatos para las elecciones. La solicitud de inscripción debe ser firmada por el representante legal de Partido o por el directivo designado por el Comité Ejecutivo del mismo. La postulación de candidatos a Presidente y Vicepresidentes se puede hacer desde la apertura del proceso electoral y hasta tres meses antes del día de las elecciones. Para esto, los partidos políticos que postulan candidatos deben presentar lo siguiente:

- a) Nombre legal de los candidatos, así como el nombre con el que desean aparecer en la boleta de votación.
- b) Número de cédula de identidad personal de cada candidato.
- c) Fecha y lugar de presentación de la solicitud” (Código Electoral: Art. 215).

En caso de que dos o más partidos presenten una nómina común de candidatos, éstos aparecerán en la boleta de votación de cada partido político.

En el caso de postulaciones para legisladores, rigen los mismos períodos de presentación. En la solicitud, además de la identificación personal de los candidatos se debe especificar el orden en que deben aparecer los candidatos en la boleta de votación, para los circuitos plurinominales. Así como la declaración de que los candidatos están debidamente inscritos en el registro electoral del circuito correspondiente por lo menos un año antes a su postulación (Código Electoral: Art. 218).

En los circuitos plurinominales, uno o más partidos pueden postular un cierto número de candidatos comunes, para lo cual deben seguir las siguientes reglas:

- a) En el partido al cual pertenece el candidato, éste compite para el cociente, medio cociente y residuo.
- b) En los partidos aliados sólo compite para el residuo y serán identificados con la letra “R”. A tal efecto, solamente se sumarán los votos obtenidos por los candidatos en los diferentes partidos para efectos del residuo (Código Electoral: Art. 219).

En la postulación de candidatos de autoridades locales, se sigue el mismo procedimiento antes descrito. Si las postulaciones son hechas por candidatos de libre postulación, además de la identificación personal de los candidatos, se debe aportar los nombres, número de cédulas de identidad personal y firmas de los promotores de dicha candidatura, los cuales deben ser un diez por ciento del total de electores de la respectiva circunscripción para la cual está presentando la candidatura (Código Electoral: Art. 222).

7.1.1.3 Alianzas

El Código Electoral establece en su artículo 105 la posibilidad de que los partidos inscritos puedan formar alianzas para presentar candidaturas comunes. Sin embargo, no podrán pactar coaliciones con bandera única para la elección de diputados de circuitos plurinominales, tal y como se indicó anteriormente. El Código Electoral no regula la formación de alianzas, dejando a criterio de los mismos partidos políticos dicha regulación por medio de sus respectivos estatutos.

7.1.1.4 Acciones afirmativas

En términos de acciones afirmativas, mediante Ley 22 del 14 de julio de 1997, se incorporó en el Art. 210 del CE la obligatoriedad de los partidos políticos de garantizar de que al menos el 30% de los aspirantes a cargos dentro del partido y puestos de elección popular sean mujeres. Sin embargo, el mismo artículo establece que en caso de que la participación femenina sea inferior a dicho porcentaje, los partidos podrán llenar los campos con otros miembros.

Tomando en consideración que las elecciones de los distintos niveles presentan algunas particularidades, a continuación se describen las principales reglas del juego para cada nivel.

Un elemento interesante del diseño electoral es que permite la libre postulación para la elección de cargos de nivel municipal. Cabe mencionar que esta medida se tomó posterior al golpe militar del 11 de octubre de 1968, producto del cual se eliminó la existencia de los partidos políticos mediante decreto 58 del 3 de marzo de 1969. También, se eliminó la Asamblea Legislativa y en su defecto se creó una Asamblea de Representantes de Corregimientos, cuyos miembros fueron postulados de manera personal (libre postulación).

7.1.2 Elecciones presidenciales

En el cuadro No. 1 se resumen las principales reglas electorales en el nivel presidencial. De dichas reglas es importante resaltar algunas barreras electorales:

- a) Umbral de inscripción: En este nivel de elección sólo pueden participar partidos políticos. Existen dos tipos de partidos, los legalmente establecidos y los en formación. Mediante Ley 60 del 17 de diciembre del 2002 se estableció que para la formación y extinción de un partido político se requerirá que los mismos alcancen al menos el 4% de la votación.
- b) Umbral de Cancelación: Se cancelan los partidos que no obtienen el 4% de la votación en la respectiva elección o no haber participado en más de una elección general (Art. 109 CE). También, se pueden cancelar los partidos en formación por no inscribir en cada período anual, de su proceso de formación, al menos el 10% de los adherentes necesarios para su reconocimiento.

Cuadro 7.1

Reglas del juego electoral para la elección de presidente

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	Presidente y dos vicepresidentes
Duración del mandato	5 años
Distribución de la circunscripción	Una sola circunscripción nacional
Definición de candidaturas	Al interior de cada partido político (Art. 205 CE) ⁸²
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada
Fórmula electoral	Mayoría simple (Art. 177 CP) con segunda vuelta en caso de empate.
Re-elección	No consecutiva. Después de dos períodos presidenciales (Art. 178 CP)
Financiamiento político	Subsidio pre y post-electoral (Art. 166 CE). También se permiten las contribuciones privadas las cuales deben ser reportadas al Tribunal Electoral, quien manejará esta información de forma confidencial (Art. 188 CE).
Acciones afirmativas	Cuota de 30% de participación femenina en la precandidatura. (Ley 22 del 14 de julio de 1997)

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política de noviembre de 2004 y Código Electoral de 2003.

Si bien en Panamá se promueve la participación política de las mujeres y ya se tuvo una mujer presidenta (1999), todavía se observa el predominio de los hombres en la presentación de candidaturas para este nivel de gobierno. En las elecciones del 2004 el 100 de los candidatos (4) fueron hombres y el sólo una mujer fue postulada como candidata para el puesto de vicepresidenta por el Partido Cambio Democrático.

Un elemento importante a destacar es que en este nivel presidencial se permite que un candidato presidencial se presente compitiendo en forma individual o en coalición temporal. En este último caso, los partidos en coalición pueden competir utilizando cada uno su propia bandera. Es decir, dos o más partidos pueden postular a un mismo candidato para presidente y vicepresidentes. Para la contabilización de votos se sumarán el total de votos obtenidos por cada partido que postuló al mismo candidato (Art. 287 CE).

Como conclusión de esta sección se puede indicar que, las normas electorales favorecen el desarrollo de coaliciones temporales, y estas han estado presentes en todos los procesos electorales. Para las elecciones del 2004 los dos candidatos más votados fueron presentados por alianzas. Martín Torrijos, quien ganó la presidencia, fue presentado por el Partido Revolucionario.

82. Mediante Ley 22 del 14 de julio de 1997 se había instaurado la obligatoriedad de los partidos políticos de realizar elecciones primarias para elegir al candidato a la Presidencia. Tal disposición se eliminó mediante Ley 60 del 17 de diciembre del 2002.

nario Democrático y el Partido Popular. Una vez ganada la elección, se integró a la alianza el Partido Liberal. El otro candidato José Miguel Alemán fue presentado por tres partidos: Partido Arnulfista, Movimiento Liberal Republicano Nacionalista y el Partido Liberal Nacional. En las elecciones de 1999 compitieron 3 alianzas: Nueva Nación (4 partidos⁸³) que postularon al Lic. Martín Torrijos; Unión por Panamá (5 partidos⁸⁴) postularon a la Sra. Mireya Moscoso quien resultó vencedora en dichas contiendas y Acción Opositora (4 partidos⁸⁵) postulando al Ing. Alberto Vallarino.

7.1.3 Elecciones de diputados

En este nivel es importante destacar que existen dos tipos de diputados: los uninominales y plurinominales (Art. 147 CP). Es importante resaltar el elemento de responsabilidad ante sus electores (accountability) establecido en el Art. 150 de la Constitución Política, el cual indica que:

“Los Diputados actuarán en interés de la Nación y representan a la Asamblea Nacional en sus respectivos partidos políticos y a los electorales de su Circuito Electoral.”

Adicionalmente, el Art. 151 da potestad a los partidos políticos para revocar el mandato de sus diputados, si así está establecido en sus estatutos y si se presenta alguna de las siguientes situaciones:

“Las causales deberán referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobados mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad a la fecha de postulación.”

También es causal de revocatoria que el Diputado o suplente haya sido condenado por delito doloso con pena privativa de libertad de cinco años o más, mediante sentencia ejecutoriada, proferida por un tribunal de justicia. La revocatoria del mandato puede también ser solicitada por los electores del circuito que representa el diputado.

En lo relativo al sistema de representación, se combinan los sistemas. Para los diputados uninominales se aplica el principio de mayoría. Estos candidatos pueden ser postulados por más de un partido político y se sumarán los

83. Los partidos integrantes de la alianza Nueva Nación fueron: Partido Revolucionario Democrático (PRD), Papá Egoró, Solidaridad, y Partido Liberal Nacional.

84. La integraron: Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLINERA), Partido Arnulfista, Movimiento de Renovación Nacional (MORENA), y Cambio Democrático.

85. La formaron: Partido Demócrata Cristiano, Partido Renovación Civilista, Partido Nacionalista Popular y Partido Liberal.

votos obtenidos por los partidos que lo postularon. Sin embargo, al momento de asignar la curul se hará al partido donde está inscrito el candidato. Si el partido desapareció por no haber alcanzado el porcentaje del 4%, la curul se asignará al partido que aportó el mayor número de votos para elegir al candidato proclamado (Art. 291 CE).

Para el caso de diputados plurinominales, se utiliza el sistema de proporcionalidad imperfecta bajo el método de cociente y subcociente. La presentación de candidatos se hace por medio de lista cerrada. (Art. 292 CE). De acuerdo con el estudio presentado por el BID en el 2006, la Política Importa, el índice de desproporcionalidad en la elección de diputados plurinominales es de 11,56, el más alto de la región, seguido por Guatemala (8,43), República Dominicana (5,68), y Costa Rica (5,18).

Cuadro 7.2
Reglas del juego electoral para la elección de diputados

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	71 representantes a partir de las elecciones del año 2009, dadas las reformas constitucionales del 2004. Antes de estas modificaciones eran 78 representantes, según la reforma del 2002 (Ley 60 del 17 de diciembre).
Duración del mandato	5 años
Distribución de la circunscripción	Mixta: uninominales y plurinominales. (Art. 147 CP). Mediante referéndum del 24 de abril de 1983, se aprueba entre otras reformas, la conformación de 26 circuitos uninominales que representan cerca del 32% del electorado, y dominan el 37% de la Asamblea Legislativa; y 14 circuitos plurinominales ⁸⁶ .
Definición de las candidaturas	Al interior de cada partido político (Art. 146 (CP)
Forma de candidatura	Lista cerrada y desbloqueada. Un mismo candidato a diputado puede ser presentado por más de un partido político.
Fórmula electoral	Mixta. Mayoría relativa (el que más votos alcance) para uninominales y representación proporcional para plurinominales.
Re-elección	Si
Financiamiento político	Subsidio pre y post-electoral (Art. 166 CE). También se permiten las contribuciones privadas las cuales deben ser reportadas al Tribunal Electoral, quien manejará esta información de forma confidencial (Art. 188 CE).
Acciones afirmativas	Cuota de 30% de participación femenina en la precandidatura. (Ley 22 del 14 de julio de 1997)

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política de noviembre de 2004 y Código Electoral de 2003.

86. Zovatto, Daniel (compilador) 2006. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. México: UNAM e IDEA.

7.1.4 Elección de concejos municipales

El cuadro 3 presenta las principales características del sistema electoral para las elecciones de concejos municipales, los cuales están conformados por un mínimo de cinco representantes ante la Asamblea Nacional de Corregimientos (Art. 10 Código Municipal, en adelante CM). Si la representación de un distrito ante el Concejo Municipal es inferior a cinco, el Alcalde elegirá a los Concejales de común acuerdo con el Representante del Corregimiento respectivo.

Cuadro 7.3
Reglas del juego electoral para la elección de diputados

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	5 representantes de corregimientos
Duración del mandato	5 años
Distribución de la circunscripción	619 corregimientos
Definición de las candidaturas	Al interior de cada partido político (Art. 146 CP) y por libre postulación, para lo cual se requiere contar con al menos el 5% del padrón electoral del respectivo distrito y la presentación de la candidatura ante el Tribunal Electoral ser firmada por al menos el 10% de los adherentes (Art. 226 CE). En este caso, sólo se pueden postularse hasta tres candidatos principales para cada corregimiento. También, un candidato puede ser postulado por más de un partido político, apareciendo el candidato en la columna de cada partido que lo postula (Art. 223 CE).
Forma de candidatura	Lista cerrada
Fórmula electoral	Mayoría
Re-elección	Si indefinida (Art. 225 CP)
Financiamiento político	Subsidio pre y post-electoral (Art. 166 CE). También se permiten las contribuciones privadas las cuales deben ser reportadas al Tribunal Electoral, quien manejará esta información de forma confidencial (Art. 188 CE).
Acciones afirmativas	Cuota de 30% de participación femenina en la precandidatura. (Ley 22 del 14 de julio de 1997)

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política, Código Electoral y Código Municipal.

En este punto es importante resaltar la posibilidad de presentar candidaturas individuales. Sin embargo, la concurrencia de las elecciones de todas las autoridades políticas aunados a la barrera de inscripción de dichas candidaturas, hace que los partidos políticos legalmente constituidos dominen la escena política local.

Es importante destacar que los Representantes de Corregimiento presiden Juntas Comunales que existen al interior de cada corregimiento.

7.1.5 Elección de alcaldes

El cuadro 4 muestra las principales características del sistema electoral para las elecciones de alcaldes, según lo establece el Código Municipal y el Código Electoral. En estas elecciones, al igual que las anteriores hay un predominio de los partidos políticos legalmente constituidos y las alianzas que forman. Las postulaciones libres son muy pocas. En las elecciones de 1999 sólo un candidato de libre postulación obtuvo la alcaldía de Bocas del Toro. En el 2004, no lograron alcanzar ninguna alcaldía.

Cuadro 7.4
Reglas del juego electoral para las elecciones de alcaldes

Elementos	Descripción
Número de representantes a elegir	Un alcalde y un vicealcalde (Art. 241 CP)
Duración del mandato	5 años
Distribución de la circunscripción	75 distritos
Definición de las candidaturas	Al interior de cada partido político (Art. 206 CE) y por libre postulación, para lo cual se requiere contar con al menos el 5% del padrón electoral del respectivo distrito y la presentación de la candidatura ante el Tribunal Electoral ser firmada por al menos el 10% de los adherentes (Art. 226 CE). También, un candidato puede ser postulado por más de un partido político, apareciendo el candidato en la columna de cada partido que lo postula (Art. 223 CE).
Forma de candidatura	Lista cerrada
Fórmula electoral	Mayoría
Financiamiento político	Subsidio pre y post-electoral (Art. 166 CE). También se permiten las contribuciones privadas las cuales deben ser reportadas al Tribunal Electoral, quien manejará esta información de forma confidencial (Art. 188 CE).
Acciones afirmativas	Cuota de 30% de participación femenina en la precandidatura. (Ley 22 del 14 de julio de 1997)

Fuente: Elaboración propia con base a Constitución Política, Código Electoral y Código Municipal.

Es importante destacar el rol protagónico que le concede el marco institucional al Alcalde. Este es quien preside el Concejo Municipal, son jefe de policía de su distrito (Art. 44 CM), pueden nombrar y remover a los corregidores de común acuerdo con el Representante de Corregimiento (Art. 45 CM), nombrar y remover a los funcionarios del municipio. Sin embargo, la autonomía política se ve afectada por la posibilidad de sanción que tiene el Gobernador de la provincia, el cual puede suspender al Alcalde hasta por quince días cuando se niegue a cumplir con sus funciones (Art. 47 CM). Tal decisión debe ser comunicada al Concejo Municipal.

7.1.6 Valor estratégico de la autoridad electoral: Tribunal Electoral

El capítulo tercero de la Constitución Política panameña define las características del Tribunal Electoral. En su artículo 142 se le define como un Tribunal autónomo e independiente, con personería y patrimonio propio y con derecho a administrarlo. Es responsable de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Entre otras, el Art. 143 de la Constitución Política le confiere las siguientes funciones:

- a. Reglamentar, interpretar y aplicar la Ley Electoral; así como conocer de las controversias que origine su aplicación (inciso 3);
- b. “Ejercer iniciativa legislativa en las materias de su competencia” (inciso 10).
- c. Conocer de los recursos y acciones que se presenten en contra de las decisiones de los juzgados penales electorales y de la Fiscalía General Electoral. Las decisiones en esta materia, son recurribles ante él mismo y una vez cumplidos los trámites de Ley serán definitivas, irrevocables y obligatorias. Contra estas decisiones sólo podrá ser admitido el recurso de inconstitucionalidad (inciso 11).

El Tribunal Electoral está integrado por tres Magistrados que reúnen los mismos requisitos para su nombramiento que los Magistrados de la Corte Suprema, y su nombramiento es escalonado por un período de diez años de la siguiente manera: “Un representante por el Órgano Legislativo, uno por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia” (Art. 142 CP). Cada uno contará con su respectivo suplente.

Mediante reforma constitucional en el 2004, se dispuso que “al vencer el periodo de nombramiento de los actuales magistrados, el que debe nombrar la Asamblea Nacional lo será por diez años; el del Órgano Ejecutivo por ocho y el de la Corte Suprema de Justicia por seis”⁸⁷.

7.1.6.1 Integración de los órganos electorales y sistemas de designación

Para el cumplimiento de sus funciones, el Tribunal cuenta con dos órganos: a) Fiscalía Electoral y b) Corporaciones Electorales. El artículo 144 de la Constitución Política define de esta manera a la Fiscalía:

87. Zovatto, Daniel (compilador) 2006. Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina. México: UNAM e IDEA, p.703.

“La Fiscalía General Electoral es una agencia de instrucción independiente y coadyuvante del Tribunal Electoral, que tendrá derecho a administrar su presupuesto.

El Fiscal General Electoral será nombrado por el Órgano Ejecutivo sujeto a la aprobación del Órgano Legislativo, para un período de diez años; deberá llenar los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y tendrá iguales restricciones. Sus funciones son:

- 1. Salvarguardar los derechos políticos de los ciudadanos.*
- 2. Vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos en lo que respecta a los derechos y deberes políticos electorales.*
- 3. Perseguir los delitos y contravenciones electorales.*
- 4. Ejercer las demás funciones que señale la Ley.”*

En cuanto a las corporaciones electorales, las componen la Junta Nacional de Escrutinio, las Juntas de Escrutinio de Circuito electoral, Juntas Distritales de Escrutinio, las Juntas Comunes de Escrutinio y las mesas de votación (Art. 126 CE). Los miembros de estas Juntas son nombrados por el Tribunal Electoral, para lo cual escoge a personas de reconocida solvencia moral. Estas Juntas están compuestas por un Presidente, un Secretario y un Vocal. Además, los partidos políticos pueden designar un representante (Art.135 CE).

En términos administrativos, se cuenta en cada Provincia con un director provincial de organización electoral. En cada una de las Comarcas Indígenas un Director Comarcal y en cada Distrito un Registrador Electoral (Art. 128 CE). Durante el proceso electoral y tres meses después de este, estos funcionarios no pueden ser detenidos, arrestados o procesados sin autorización del Tribunal Electoral (Art. 131 CE).

Finalmente, el Tribunal Electoral cuenta con un órgano consultor permanente que es el Consejo Nacional de Partidos Políticos en donde todos los partidos legalmente reconocidos tienen representación.

7.1.6.2 Potestades legislativas en materia electoral

El Artículo 143, inciso 10) reconoce al Tribunal Electoral iniciativa legislativa en la materia de su competencia. En el Código Electoral no se hace referencia a la misma.

7.1.6.3 Autonomía presupuestaria

El Artículo 142 de la Constitución Política, reconoce la autonomía e independencia del Tribunal Electoral. Para el ejercicio de la misma contará con patrimonio propio y autonomía para administrarlo. En el Artículo 143, inciso 9, se le otorga la potestad de formular su presupuesto debidamente sustentado y remitirlo oportunamente al Órgano Ejecutivo para su inclusión en el Proyecto General del Estado. En dicho presupuesto se incluirán los gastos de funcionamiento del Tribunal Electoral y de la Fiscalía General Electoral; así como los gastos necesarios para realizar los procesos electorales y demás consultas populares contempladas en la Ley, como el Referéndum.

7.1.7 Impugnación electoral

En Panamá, el Tribunal electoral es competente para conocer de los delitos y faltas electorales y para imponer las sanciones que corresponden, siempre y cuando no estén atribuidas a otra autoridad (Art. 496 CE). Para el cumplimiento de esta función, cuenta con la Fiscalía Electoral quien presenta los delitos penales, ante uno de los tres Juzgados Penales Electorales, según corresponda. Los fallos de este Tribunal son apelables ante el pleno del Tribunal Electoral (Art. 506).

Los delitos penales están referidos a la libertad del sufragio (artículos 3334-338 del CE), honradez del sufragio (artículos 339- 344) y eficiencia del sufragio (artículos 345-346).

7.1.8 Partidos Políticos

La definición del tipo de partidos políticos permitidos en Panamá ha variado a lo largo de su historia política. Desde 1930 hasta 1969 estuvo presente la figura de los partidos políticos en el escenario político panameño. El 3 de marzo de 1969, posterior al golpe militar se eliminó la existencia de los partidos políticos declarados vigentes por el Tribunal Electoral al concluirse las elecciones de 1968, donde había resultado ganador Arnulfo Arias Madrid. También se eliminó la Asamblea Legislativa y en su lugar se creó la Asamblea de Representantes de Corregimientos, “conocida como la 505 por la cantidad de miembros que la conformaban, los cuales no fueron postulados por los partidos políticos, sino por libre postulación” (Zovatto, 2006:680).

Posterior a los tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá en 1977, como parte de la reforma constitucional de 1978 se promulgó la Ley 81 de 5 de octubre de 1978 mediante la cual se autoriza la formación de partidos políticos para participar en las elecciones de 1980, “e iniciar un proceso parcial de integración del Órgano Legislativo por el sufragio directo, toda vez que

dicho órgano venía siendo integrado en su totalidad y de manera indirecta de por elección que hacían los representantes de Corregimiento de entre sus miembros” (Zovatto, 2006:681).

Mediante esta Ley se vuelve a reconocer a los partidos como actores importantes en la promoción de la participación ciudadana en las decisiones políticas, y el fortalecimiento del sistema democrático de gobierno. Por lo tanto, se les pide la promoción de las diversas tendencias ideológicas. Un elemento importante es que, en esta fecha se elevó a rango constitucional la posibilidad de financiamiento estatal de los partidos políticos. Sin embargo, esto no se llevó a la práctica hasta 1997 mediante Ley 22 del 14 de julio.

En la actualidad, la Constitución Política en su artículo 139 reconoce la importancia de los partidos políticos en la formación de la voluntad popular y la participación política de los ciudadanos, por lo que les pide la promoción de la democracia en su propio funcionamiento. En el artículo 141 consagra la posibilidad del financiamiento estatal tanto para los partidos políticos como para las personas que se postulan libremente.

A continuación se enumeran los requisitos establecidos por el Código Electoral, en su artículo 41, para la constitución de un partido político. De estos requisitos se puede observar la primacía de los intereses nacionales sobre los locales, ya que para la sobrevivencia de los partidos se solicita tener como adherentes al menos un número de ciudadanos equivalentes al 4% del total de votos válidos de las últimas elecciones presidenciales. El Código sólo reconoce la existencia de partidos nacionales. Los requisitos son los siguientes:

- a. Que la solicitud de autorización para la formación del partido la suscriban por lo menos mil ciudadanos, en pleno goce de sus derechos políticos, de los cuales, por lo menos cincuenta deben residir en cada provincia y veinte en cada Comarca.
- b. Inscribir un número no menor de quince adherentes en el cuarenta por ciento, por lo menos, de los distritos en que se divide el territorio nacional.
- c. Inscribir un número no menor de veinte adherente en cada provincia y diez en cada comarca.
- d. Inscribir como adherentes, un número no menor de ciudadanos en pleno goce de sus derechos políticos, no inferior al cuatro por ciento (4%) del total de los votos válidos emitidos en la última elección para Presidente y Vicepresidente de la República, según datos oficiales del Tribunal Electoral.

Durante esta primera etapa de creación de nuevos partidos, se les conoce como partidos en formación y están regidos por lo establecido en los artículos 64, 65, 68 al 72 del Código Electoral. Esta condición la puede mantener por un máxi-

mo de cinco años contados a partir de la fecha en que el Tribunal Electoral le otorgó esta condición. Durante este tiempo se dedican a inscribir a sus nuevos adherentes hasta llegar al porcentaje del 4% establecido en el cuadro anterior.

Una vez alcanzada la cifra de adherentes, el representante legal del partido solicita al Tribunal el “cierre de los libros de inscripción y procede a solicitar a la Dirección de Organización Territorial del Tribunal Electoral una certificación donde se haga constar que ha alcanzado la cifra de adherentes requeridas a nivel nacional y en el 40% de los distritos” (Zovatto, 2006:713).

Seis meses después de haber cumplido todos los requisitos, deben celebrar su primera convención, en la cual deben aprobar de manera definitiva sus reglas de funcionamiento como nombre, distintivo, estatutos, declaración de principios y programas; así como designar a sus primeros directivos y dirigentes nacionales del partido. Estos documentos deben ser entregados al Tribunal Electoral con una solicitud formal de reconocimiento. Tal solicitud es trasladada al Fiscal Electoral para verificar su apego a la legalidad y se dispondrá de hasta treinta días ordinarios para decidir mediante resolución si reconoce o no la existencia legal del mismo.

La autonomía política de los partidos es reconocida en el Artículo 87 del Código Electoral, los cuales sólo podrán ser fiscalizados por el Tribunal Electoral en lo que respecta a la contribución estatal. Tal situación ha sido ratificada por la Corte Suprema de Justicia ante demandas de inconstitucionalidad en contra de los partidos políticos. Al respecto, ha indicado que “...son de carácter privado y que sólo pueden impugnarse ante el Pleno de la Corte las leyes, decretos de gabinete, decreto de leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y demás actos provenientes de autoridad pública que se consideren inconstitucionales, y los estatutos o resoluciones expedidos por los partidos políticos no reúnen estas características...” (Zovatto, 2006:711).

7.1.9 Contribución política y privada de los gastos políticos-electorales

A partir de la reforma electoral realizada mediante Ley 22 del 14 de julio de 1999, se instituyó el financiamiento público de los partidos políticos. De esta reforma, es importante destacar los principios que lo orientan, los cuales se resumen a continuación⁸⁸:

88. Pinilla, Erasmo (2002). El Financiamiento de los partidos políticos en la República de Panamá. Paper Presentado en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral. México: Morelia-Michoacán.

- a. Seguridad Jurídica y Económica: Esta se garantiza mediante la obligación legal del Estado de destinar el monto del subsidio para cada proceso electoral será, del uno por ciento (1%) de los ingresos corrientes del Gobierno Central, correspondientes al año anterior al de las elecciones (artículo 167 CE). Para las elecciones de 1999 el monto ascendió a B/15,349,000.00 y el subsidio por elector fue de B/8.88. Para las elecciones del 2004 el monto se incrementó a 20,038,330.81 y el subsidio por elector se incrementó a B/13.03⁸⁹.
- b. Igualdad de oportunidades: “al garantizar, antes de las elecciones, un reparto igualitario para todos los partidos, del 40% del monto del subsidio. Es decir, el 40% del subsidio que corresponda a un proceso electoral, se reparte por igual entre todos los partidos que participan en las elecciones generales, siempre que hagan postulaciones para Presidente y Vicepresidentes de la República. Este porcentaje, que se distribuye antes de las elecciones, sólo puede tener dos propósitos: 10% para gastos en que incurren los partidos para hacer sus postulaciones a todos los cargos de elección popular; y 30% para gastos de publicidad” (Pinilla, 2002:4-5).

Los candidatos de libre postulación tienen derecho a recibir por concepto de subsidio pre-electoral B/0.30 centavos por cada adherente que inscriban en respaldo de sus candidaturas (artículo 169, inciso 1 del CE).

- c. Representación popular: Por este medio se garantiza un reparto post-electoral en función de la fuerza electoral de cada partido en las elecciones presidenciales. Se requiere obtener al menos un 4% del total de votos válidos. “Para calcular el subsidio post-electoral que le corresponde a cada partido y candidato de libre postulación, se suma el total de votos presidenciales obtenidos por todos los partidos que subsistieron, junto con los votos de los candidatos independientes que fueron proclamados triunfadores. A esta suma la llamaremos votos válidos para el subsidio post-electoral, y representa el 60% del monto total del subsidio, ese monto se divide entre los votos válidos para el subsidio post-electoral y nos dará la suma por voto que tiene derecho a recibir cada partido y candidato” (Pinilla, 2002:5).

89. Tribunal Electoral. <http://tribunal-electoral.gob.pa>

- d. Dilución del aporte fiscal en el tiempo: Con el fin de disminuir el impacto fiscal del subsidio, el monto de subsidio post-electoral que le corresponde a cada partido se entregará en cinco anualidades iguales. La primera anualidad se entregará treinta días calendario posterior a la entrega de la última credencial. Este dinero se debe destinar preferiblemente los gastos de operación y capacitación de los partidos como aquellos relacionados con: i) funcionamiento de sus oficinas provinciales y comarcales, y ii) desarrollo de actividades de educación cívico-política entre sus adherentes. También se establece que del monto de subsidio se debe destinar al menos un 25% para capacitación y de éste al menos un 10% para capacitación de mujeres (Art. 169, inciso 4 CE).
- e. Eficacia del subsidio: Para verificar esta eficacia se establecen mecanismos de fiscalización y control por parte del Tribunal Electoral. Estas medidas son: i) las partidas que se entregan antes de las elecciones se desembolsan contra facturas que evidencian la prestación real y efectiva del servicio o suministro del bien; y ii), la entrega de las partidas trimestrales post-electorales, está condicionada al cumplimiento satisfactorio de la ejecución trimestral, de forma tal que el incumplimiento, justifica la suspensión de los desembolsos de las partidas subsiguientes (Art. 169, inciso 2.c).
- f. Solución parcial: Aporte del Estado es sólo una contribución parcial a los gastos de los partidos y candidatos independientes, ya que los partidos también pueden obtener financiamiento privado.

En el cuadro que se muestra a continuación se presenta la distribución del subsidio estatal directo para las elecciones de 1999 y 2004.

Cuadro 7.5
Distribución del subsidio estatal directo (1999 y 2004)

Concepto	1999	2004
Monto Total de Subsidio	B/15,348,998.00	B/20,038,330.81
Pre-Electoral (40%)	6,139,599.20	8,015,332.32
10% para postulaciones	1,534,899.80	2,003,833.08
-Entre doce partidos (1999) y siete (2004)	127,908.31 C/U	286,261.87
30% para publicidad	4,604,699.40	6,011,499.24
-Entre doce partidos (1999) y siete (2004)	383,724.26 C/U	858,786.61
Libres Postulaciones	127,980.31	24,789.00
Post-Electoral (60%)	9,209,398.80	11,998,209.49
Desembolsos Anuales por 5 años	1,841,879.60	2,399,641.90
Costo por elector	B/8.88	B/13.03

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Tribunal Electoral.

En cuanto a subsidios indirectos, la legislación electoral panameña reconoce los siguientes, (Padilla, 2002:4):

- a. “Los partidos políticos tienen derecho a la exoneración de los impuestos de introducción en la importación de hasta cinco (5) vehículos y equipos de amplificación de sonido o comunicación, cada cuatro (4) años.”
- b. “Los partidos tienen derecho a una línea telefónica gratuita en sus oficinas provinciales y a un descuento del cincuenta por ciento (50%) en la tarifa de electricidad en las sedes partidarias en las cabeceras de provincia.”
- c. “Las actividades de recaudación de fondos que lleven a cabo los partidos políticos quedan exentas de los impuestos de timbre que normalmente gravan estas actividades y los bienes que sean importados para ser rifados, quedan exentos de pago de todos los derechos de introducción. No obstante, los beneficiados con tales premios tienen que cancelar los impuestos. (Este incentivo fiscal fue introducido en la reforma electoral de 1997).”
- d. “Los contribuyentes pueden deducir anualmente como gasto en su declaración del impuesto sobre la renta, hasta diez mil balboas (B/.10,000.00) que donen a los partidos políticos o candidatos a elección popular.”

- e. Uso igualitario de medios de comunicación social que el gobierno administre para la difusión de su propaganda (art. 174 CE y Decreto No. 20 del 11 de mayo de 1998).

En lo relativo al financiamiento privado, la legislación electoral panameña no establece ninguna prohibición. Sin embargo, en la reforma electoral del 2002 se estableció la obligatoriedad de que, tanto los partidos políticos como los candidatos, registren las donaciones que reciban. Tal información es sólo del conocimiento del Tribunal Electoral (Art. 188 CE).

Adicionalmente, mediante Decreto 23 del 22 de Julio de 2003, se prohibió que los partidos políticos y candidatos reciban y manejen recursos por intermediación de terceros y al margen de los controles establecidos. En caso de que el Tribunal Electoral detecte alguna irregularidad, debe comunicarla al Ministerio Público, quien le solicitará la información respectiva.

Las sanciones establecidas por el incumplimiento de alguna de las reglas del financiamiento político son de tipo pecunarias. El Art. 365 del CE establece que se multará a los partidos políticos que incumplan lo establecido en el Art. 188 CP con una suma de entre B/100 y B/1000. A los candidatos de libre postulación con un monto de B/50 a B/500 Balboas.

7.2 Sistema de Partidos Políticos en Panamá

A partir de 1989, se da en Panamá el retorno a la democracia. A partir de esa fecha, se han celebrado cuatro elecciones y tres referéndums. De entonces a la fecha el número de partidos políticos ha oscilado entre doce y siete. En esta sección empezaremos por reseñar brevemente las características de los principales partidos políticos panameños, para luego analizar el nivel de institucionalización, fragmentación y polarización del sistema de partidos políticos panameños.

De acuerdo con Brown Arauz (2004), el Partido Arnulfista tiene sus raíces en el Partido Nacional Revolucionario fundado en 1934, aunque los arnulfistas “conducen en que la génesis del partido está en el Movimiento de Acción Comunal fundado en 1923” (Brown Arauz, 2004:147). Este Movimiento surge de las capas media, como reacción nacionalista a la intromisión de los Estados Unidos en los asuntos nacionales. Arnulfo Arias Madrid, fue miembro de dicha agrupación y uno de los cabecillas del golpe de Estado dado por dicho movimiento en agosto de 1931.

En 1940, Arias gana las elecciones presidenciales como candidato del Partido Nacional Revolucionario. Su primer acto de gobierno fue derogar la cons-

titución de 1904, eliminando los artículos que permitían las intervenciones de Estados Unidos en el país. “Arias se ciñó a los postulados de Acción Comunal al negarle a los Estados Unidos la concesión de terrenos en tierras panameñas para instalar bases militares, estando en plena guerra mundial” (Brown Arauz, 2004:150). Estas actitudes propiciaron su derrocamiento en octubre de 1941 por parte de la Policía Nacional.

Luego de un exilio de cuatro años, regresa a Panamá y funda el Partido Revolucionario Auténtico para participar en las elecciones de 1948, en la cual es derrotado gracias a un fraude electoral. Sin embargo, luego de un recuento de votos un año después, le devuelven el poder para ser derrocado diecisiete meses después por la Policía Nacional que le había llevado al poder, con base en acusaciones sobre su abuso en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

En 1960 funda el Partido Panameñista para competir en las elecciones presidenciales de 1964, en las cuales es derrotado por medio de otro fraude, pero gana las elecciones de 1968, gracias a la alianza con antiguos enemigos políticos y capital no productivo. Sin embargo, es derrocado por la Guardia Nacional once días después de asumir la presidencia, obligado a permanecer en el exilio por 10 años, regresando en 1978 con la apertura política.

En 1983, funda el Partido Panameñista Auténtico con el cual compite en las elecciones presidenciales de 1984, siendo derrotado gracias al fraude electoral “perpetrado por los militares de Noriega y sus aliados civiles. En aquella ocasión Arias tuvo a bien aliarse con los intereses bancarios del Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA), el más rancio liberalismo personificado en el Partido Liberal Auténtico y las capas medias de la Democracia Cristiana (Brown Arauz, 2004:152)”.

El ocho de agosto de 1988 muere Arnulfo Arias y el Partido Panameñista Auténtico sufre una división, “quedándose con la estructura legal del partido, el sector más proclive a los militares. A los herederos políticos de Arias no les fue permitido inscribir otro partido, razón por la cual sus candidatos a puestos de elección popular tuvieron que postularse por el Partido Liberal Auténtico, que presentó a Guillermo Endara, discípulo de Arias, quien gana las elecciones pero es víctima de otro fraude electoral (Brown Araúz, 2004:153). Sin embargo, tras la invasión de Estados Unidos a Panamá, Endara es juramentado presidente en una base militar estadounidense. Ya en el gobierno, inscribe el Partido Arnulfista, fungiendo como su presidenta la viuda de Arias, Mireya Moscoso que logra ganar la presidencia en 1999.

Con base a los descritos, se puede concluir que el Partido Arnulfista ha girado en torno al carisma de su fundador, “que no posee estructuras de orga-

nización bien definidas y operativas... En la coalición dominante del Partido Arnulfista los líderes locales formales no parecen tener mayor importancia, su papel se limita a meros animadores electorales que, en el mejor de los casos, recomiendan al Directorio Nacional los candidatos a cargos de elección popular. (Brown Arauz, 2004:155 y 157). A la fecha el partido mantiene su carácter personalista, en donde la cúpula mantiene un control férreo sobre la designación de candidaturas, a pesar de que la legislación electoral obliga a celebrar convenciones para democratizar a los partidos políticos.

En su primera etapa, el partido fue producto de un clivaje estructural oligarquía-masa y un clivaje funcional imperialismo-nación. A partir de la década de los noventa, el "surgimiento del cleavage estado-mercado le lleva a dar un giro programático, no dudando en ubicarse del lado del mercado con tal de mantener la simpatía de quiénes le habían colocado en el gobierno (Brown Arauz, 2004: 163).

El Partido Revolucionario Democrático (PRD) fue fundado en octubre de 1979 en el contexto de los acuerdos Torrijos-Carter. De acuerdo con Brown Arauz, este partido era "el llamado a heredar el liderazgo y rol arbitral de Torrijos entre los intereses que confluían en el bloque de poder en el contexto de liberalización y el eventual régimen poliárquico. Eso sí, pretendía jugar con ventaja ya que el proyecto consistía en erigir un sistema de partidos no competitivos del tipo hegemónico pragmático, el cual sería encabezado por un PRD que compartiría el espectro político con una serie de pequeños partidos periféricos de segunda clase, al mejor estilo del PRI mexicano" (Brown Arauz, 2004: 165).

Desde sus inicios, el PRD participó como observador de la Internacional Socialista y contó con el patrocinio del régimen militar para su desarrollo. En términos sociales, tiene sus bases en burócratas, trabajadores organizados y clase media. En relación con su doctrina, es una mezcla de nacionalismo, socialismos, antiamericanismo, antioligárquico.

En 1981 muere Omar Torrijos, elemento fundamental en la organización del Partido, lo cual provoca una lucha de sucesión. Esto influye también en el cambio de orientación ideológica del mismo, ubicándose en una posición más hacia la derecha, con el fin de atraer nuevos electores.

A finales de la década de los ochenta, la crisis económica que vivía el país aunado a las crisis política ocasionada por el fraude cometido por el PRD en 1984 en su afán por mantenerse en el poder, desemboca en la invasión norteamericana del 20 de diciembre de 1989 que llevó entre otras cosas a la expulsión del poder del PRD, viéndose obligado a pasar a la oposición después de 21 años ligados al poder.

Contrario al Partido Arnulfista, el PRD que fue creado desde las estructuras del poder militar, posee un mayor nivel de organización, con una estructura altamente jerarquizada, complementada con “estructuras horizontales conocidas como frente de masas y ahora como frentes sectoriales compuestos separadamente por miembros de distintos estratos y grupos sociales como los profesionales, los empresarios, los jóvenes, los trabajadores, los educadores, los transportistas, las mujeres y los agricultores” (Brown Arauz, 2004:173).

Otro elemento distintivo es su estructura territorial, la cual coincide con las circunscripciones electorales. Los miembros de estas organizaciones de base eligen a los que los representarán en los niveles superiores del partido. En la actualidad, el partido es liderado por una nueva generación de políticos encabezada por el hijo de su fundador, Martín Torrijos, quien ganó las elecciones en el 2004.

Brown Arauz califica al PRD como “un imperfecto partido de masas oficial, imperfección nacida del fallido intento de establecer un sistema de partidos hegemónicos al estilo del PRI mexicano” (pp.184). Al igual que el Partido Arnulfista, el PRD ha tenido que buscar el pragmatismo político para acceder al poder, por lo que a través del mercado político busca producir éxitos electorales.

En el cuadro que se presenta a continuación se muestra la fecha de creación del resto de partidos políticos panameños. Una conclusión importante que nos deja esta breve reseña de los dos partidos que han tenido más influencia en el escenario político panameño, es que el sistema de partidos políticos pareciera tener poco nivel de institucionalización. Trataremos de corroborar esta apreciación en las siguientes secciones.

Cuadro 7.6
Partidos Políticos reconocidos en Panamá y evolución
de sus adherentes: 1999-2008

Partido	Fecha de Reconocimiento por Tribunal Electoral	1999	2004	2008 ⁹⁰
Revolucionario Democrático	Octubre de 1979	376,024	429,871	663,249
Demócrata Cristiano	Agosto de 1980	54,780		
Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	Agosto de 1982	39,940	106,121	59,002
Annulfista	Octubre de 1991	94,764	190,845	
Movimiento Papá Egoro	Enero de 1993	21,468	72,493	
Renovación Civilista	Noviembre de 1993	19,098	77,616	
Solidaridad	Diciembre de 1993	37,761		
Movimiento de Renovación Nacional	Diciembre de 1993	22,808		
Partido Nacionalista Popular ⁹¹	Enero de 1994	8,553	50,006	35,253
Partido Liberal	Agosto de 1996	42,131		23,581
Liberal Nacional	Octubre de 1997	73,624		
Cambio Democrático	Mayo de 1998	44,387	55,990	131,663

Fuente: Elaboración propia con base a datos del Tribunal Electoral.

7.2.1. Nivel de institucionalización

La institucionalización para Mainwaring y Scully se refiere a “la estabilidad de la competencia entre partidos, la existencia de partidos que tengan raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de partidos y elecciones como instituciones legítimas que determinan quién gobierna, y organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonables aceptables”⁹². A partir de esta definición, a continuación se describe el nivel de institucionalización del sistema de partidos en Panamá.

90. Los datos se muestran a diciembre del 2008. Para este año, ya existían dos nuevos partidos: a) Unión Patriótica que es producto de la fusión entre el Partido Solidaridad y Liberación Nacional en el año 2006. Para el 2008 tenía 91,108 adherentes; b) Vanguardia Moral de la Patria creado en el 2007 y para esa fecha tenía 35,217 adherentes.

91. Se fusionó con el partido Democracia Cristiana.

92. Mainwaring y Sculling, citado En: Achard, Diego y González, Luis E. (2004). Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, Costa Rica: BID-IDEA-OEA.PP:31

7.2.1.1 La estabilidad del esquema de competencia

En este punto se analizará la capacidad de los partidos para mantener sus apoyos electorales de una elección a otra. A mayor variación menor estabilidad del esquema de competencias y menor nivel de institucionalización.

Desde el retorno a la democracia en 1989, se han realizado en Panamá cuatro elecciones en las cuales han participado un promedio de cinco partidos políticos por elección. De éstos, dos partidos, el PRD y el PA han logrado alternarse en el poder gracias a las alianzas desarrolladas con el resto de partidos. A continuación se muestra el apoyo electoral que han obtenido dichos partidos en las elecciones presidenciales.

Cuadro 7.7
Caudal Electoral de los principales partidos panameños en elecciones presidenciales período 1999-2009 (absoluto y porcentual)

Año	PRD	PA	PS	CD	OTROS	V. Validos
1999	483,501 ⁹³	572,717			222,250	1,278,468
	37.8	44.8			17.4	
2004	711,447 ⁹⁴	245,845	462,766	79,595	37,689	1,537,342
	47.4	16.4	30.86	5.3	0.04	
2009	597,417			950,367 ⁹⁵	36,850	1,584,634
	37.70			59.97	2.33	

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TE

Los resultados mostrados confirman lo que establece la teoría de que en sistemas multipartidistas con reglas de mayoría absoluta para ganar las elecciones, tiende a reducir el número de partidos o promover alianza entre los mismos al poner en desventaja a terceros partidos. Por lo tanto, se tiende a crear un sistema bipolar, en donde las fuerzas tienden a girar en torno a las dos fuerzas políticas más importantes. También se confirma lo expuesto por Duverger (1997), de que los ciudadanos tienden a privilegiar con sus votos

93. En las elecciones de 1999 participaron tres alianzas conformadas de la siguiente manera: NUEVA NACIÓN (PRD, Solidaridad, y Liberal Nacional), UNIÓN POR PANAMA (PA, MOLIRENA Y MORENA), ACCIÓN OPOSITORA (PDC Y R. civilista)

94. En las elecciones del 2004 el PRD hizo alianza con el Partido Popular. El PA se alió con MOLINERA para formar la alianza Visión de País.

95. Para lograr el triunfo, el CD tuvo que hacer alianza con el Partido Panameñista, MOLIRENA y Unión Patriótica. Por su parte el PRD se alió con el P. Popular y el Partido Liberal. También participó de la elección Guillermo Endara, con el Partido Vanguardia Popular de la Patria, aunque en el 2004 había sido candidato del P. Solidaridad, obteniendo en esa oportunidad mayor cantidad de votos.

a los dos partidos con más posibilidades reales de ganar, con el fin de no “desperdiciar” el voto.

En el caso de las elecciones legislativas, los distintos partidos políticos son más exitosos consiguiendo representación, gracias a la aplicación de la fórmula de representación proporcional, la cual tiende a motivar a los votantes a expresar sus verdaderas preferencias, ya que consideran que los terceros partidos tienen más opciones de obtener algún grado de representación. Sin embargo, tal y como se observa en el cuadro a continuación, el uso de la fórmula de representación proporcional combinado con el tamaño de los distritos, introduce un cierto grado de desproporcionalidad, ya que el número de escaños obtenidos por los partidos minoritarios no se corresponde con su porcentaje de votos, a pesar de la combinación de circunscripciones plurinominales y uninominales.

Cuadro 7.8

Caudal Electoral y distribución de escaños de los Partidos Políticos en las Elecciones Legislativas en el período 1999-2009 (absoluto y relativo)

Año	PRD	PA ⁹⁶	PP	MOLIRENA	PS	PLN	CD	Otros
1999 ^a	393,356	266,030	107,179	92,711	71,860	75,866	66,841	155,636
	32%	21.7%	8.7%	7.5%	5.8%	6.2%	5.4%	12.7%
	34	18	5	3	4	3	2	2
	47.9%	25.3%	7.0%	4.2%	5.6%	4.2%	2.8%	2.8%
2004 ^b	636,675	279,560	86,727	125,547	227,604	76,191	107,511	
	37.8%	19.2%	6.0%	8.6%	15.7%	5.2%	7.4%	
	41	17	1	4	9	3	3	
	52.6%	21.8%	1.3%	5.1%	11.5%	3.8%	3.8%	
2009 ^d	537,426		55,598	70,457			352,319	488,555 ^c
	35.7%		3.7%	4.7%			23.4%	32.5%
	22		1	2			12	26
	30.99%		1.41%	2.82%			16.9%	36.62

a. Un total de 71 escaños

b. Total de escaños 78.

c. Incluye cinco partidos, de los cuales el Partido Panameñista obtuvo 334,282 votos, seguido por Unión Patriótica con 85,609, seguido por candidatas de libre postulación (35,793). Los otros partidos son Liberal (18,111) y Vanguardia Moral de la Patria de Endara (14,760).

d. Al momento en que se redactó este informe hacían falta por decidir la asignación de ocho curules, para un total de 71 escaños en la Asamblea 2009-2014.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TE.

96. A partir de las elecciones del 2004 el Partido Demócrata Cristiano se cambió el nombre a Partido Popular.

logrado controlar un promedio del 43.33% de escaños, aunque en la última elección redujo su participación significativamente, perdiendo casi la mitad de sus diputados en comparación con el período 2004. La sorpresa ha sido el Partido Cambio Democrático, que es un partido nuevo, creado en 1998, quien ha visto triplicada su representación, al pasar de tres diputados en el 2004 a doce en el 2009. A pesar de lo anterior, el CD que está en el gobierno, enfrenta una situación de gobierno dividido, ya que no controla la mayoría en el Congreso, lo que le obliga a negociar con el resto de partidos políticos para llevar adelante sus iniciativas de Ley. Tal situación podría eventualmente constituirse en un problema de gobernabilidad.

Con el fin de identificar de mejor manera el grado de estabilidad del sistema de partidos, se recurrió a la aplicación Índice de Pedersen, que registra el cambio neto de participación (votos obtenidos) de todos los partidos de una elección a la siguiente. En el siguiente cuadro se presentan los resultados de la volatilidad promedio de todos los procesos electorales. Con los datos presentados en el cuadro, se confirma el alto nivel de volatilidad del sistema de partidos políticos panameño en todos los niveles de elección, tal y como lo habíamos anticipado producto de la descripción de los distintos tipos de alianza que organizan los partidos mayoritarios con el fin de incrementar su éxito electoral.

Cuadro 7.9
Volatilidad electoral (Pedersen):1999-2004

Período	Legislativo	Presidencial	Alcaldías	Concejo Municipal	Volatilidad Media
1999-2004	21,64	43,11	34,21	32,53	32,87
1994-1999	24,90	23,00	n.d	n.d	24,0

Fuente: Elaboración propia y Archard y González (2004:33) para el período 1994-1999.

7.2.1.2 Arraigo de los partidos

Esta dimensión hace referencia a la solidez y estabilidad de los vínculos de los partidos políticos con los ciudadanos. Se mide en dos niveles: a) la permanencia de los partidos, la cual vimos anteriormente; y b) la identificación ciudadana con los partidos.

En términos de la aceptación de partidos el estudio hecho por Pérez (2006) determinó que “la personalización de la política, la aparente verticalidad en el proceso de toma de decisiones dentro de los partidos y las denuncias de que los partidos son oligarquías que representan cada vez menos a los

ciudadanos, han llevado a muchos a desestimar la importancia de los partidos como instrumentos del sistema político, poniendo en duda la capacidad movilizadora y de representación de estas agrupaciones” (Pérez y Seligson, 2006:153).

Los partidos políticos son la institución con el más bajo nivel de confianza de los panameños. En la encuesta realizada por el Barómetro de las Américas, el nivel de confianza promedio en los partidos políticos en el período 2004-2008 es de 36.33% en una escala de 0-100. Esto explica el porqué la mayoría de los panameños no simpatiza con ningún partido político. Los datos obtenidos en la encuesta antes mencionada ante la pregunta de si simpatizaban con algún partido político, la respuesta mayoritaria fue que no (79.2% en el 2006 y 67.9% en el 2008).

La aceptación de los partidos políticos parece estar afectada por el hecho de que sólo el 32.8% de las personas encuestadas consideran que los partidos escuchan a las personas, el 37.7% considera que los representan bien, y el 64.6% indicó que existe corrupción en los partidos políticos (Pérez y Seligson, 2008:158).

En contraste con lo anterior, los ciudadanos muestran un mayor nivel de confianza en el Tribunal Electoral, la cual en promedio para el período 2004-2008 ha sido de 55.47%, aunque ha venido disminuyendo del 2004 al 2008. Por su parte, la confianza en el Presidente es de 43.2% para el 2008, muy por encima de la Asamblea Legislativa que tiene un nivel de confianza para ese mismo período de un 38%, y de la Corte Suprema de Justicia que es de un 40.4%.

Lo anterior podría explicar porqué el 80.2% de los panameños consideran que la democracia electoral es mejor que el tener un líder fuerte que no tenga que ser elegido (19.8%). Con respecto al nivel de satisfacción con la democracia, el 53.2% de los encuestados están satisfechos con su democracia, lo cual es bastante alto considerando que la restauración de la democracia se da en 1989. Tal nivel de satisfacción está un poco por debajo del de Estados Unidos (57.3%) y bastante alejado de Costa Rica (65.1%) que es considerada una de las democracias más consolidadas de la región latinoamericana (Pérez y Seligson, 2008).

De acuerdo con el índice de institucionalización creado por Jones (2005) citado por Payne et al (2006), el nivel de institucionalización del sistema de partidos en Panamá es de 2,49 en una escala de 1 a 3. Por tal razón, Payne concluye que tiene un índice de institucionalización moderado aunque los partidos son poco programáticos.

7.2.2 Fragmentación

Para medir el nivel de fragmentación de un sistema de partidos se utiliza el Índice Laakso y Taagepera, para determinar el número efectivo de partidos políticos. Para su cálculo se hace uso de la información de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos. Mediante este Índice se puede determinar cuántos partidos tienen relevancia sistémica.

Cuadro 7.10
Interpretación del índice de Laakso Taguepera

Sistema de Partidos	NEP
Partido predominante	$NEP \leq 1,79$
Bipartidismo	$1,8 \geq NEP \leq 2,49$
Multipartidismo Bipolar	$2,5 \geq NEP \leq 3,00$
Multipartidismo moderado	$3,01 \geq NEP \leq 3,50$
Multipartidismo fragmentado	$3,51 \geq NEP \leq 4,00$
Multipartidismo altamente fragmentado	$NEP \leq 4,00$

Fuente: Vargas, Jean Paul (2007). *El ocaso del presidencialismo*. San José: Fundación Arias

En el caso de Panamá, observamos que en el nivel presidencial se ha pasado de un multipartidismo altamente fragmentado en 1999 (4,74), a un sistema bipolar en las elecciones del 2004 (2,02). Esto se puede explicar porque en esta última elección sólo participaron tres alianzas: Nueva Nación, Unión por Panamá y Acción Opositora.

Por el contrario, en el nivel legislativo se mantiene altamente fragmentado a lo largo de todo el período con un nivel de fragmentación promedio de 4.77, lo cual se puede explicar por el sistema de elección que es de representación proporcional imperfecta. Una situación similar se presenta en los Consejos Municipales y las alcaldías. Esta situación puede constituirse en un problema de gobernabilidad si los actores políticos no logran desarrollar su capacidad de negociación para formar mayorías en los procesos de toma de decisión.

Cuadro 7.11
Nivel de fragmentación del sistema de partidos en Panamá (1999-2008)

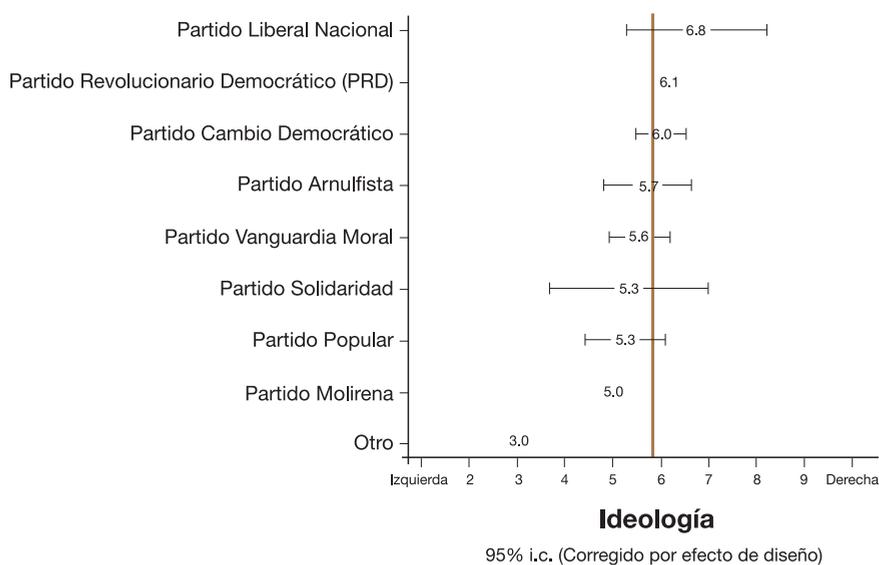
Sistema de Partidos	NEP
Partido predominante	$NEP \leq 1,79$
Bipartidismo	$1,8 \geq NEP \leq 2,49$
Multipartidismo Bipolar	$2,5 \geq NEP \leq 3,00$
Multipartidismo moderado	$3,01 \geq NEP \leq 3,50$
Multipartidismo fragmentado	$3,51 \geq NEP \leq 4,00$
Multipartidismo altamente fragmentado	$NEP \leq 4,00$

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TE.

7.2.3 Polarización

Este elemento se refiere a las distancias ideológicas existentes entre los partidos políticos de un sistema. Si bien este factor es difícil de medir, los datos obtenidos por el Barómetro de las Américas muestra que hay poca diferencia ideológica entre los simpatizantes de los distintos partidos políticos, ubicándose en un promedio de 5.8 en el 2008 en una escala de 1 a 10, donde 1 es izquierda y 10 es derecha. Con base en lo anterior, se puede decir que los simpatizantes de los distintos partidos políticos se ubican en el centro-derecha, aunque existe un pequeño porcentaje que se identifica con los partidos de izquierda, lo cual es congruente con los resultados obtenidos en los distintos niveles de elección. Tal y como se había adelantado en secciones anteriores, el PRD se ubica en el centro-derecha y el Partido Liberal Nacional y Partido Solidaridad muestran una mayor diversidad ideológica entre sus simpatizantes. A continuación se muestra el gráfico de ideología de los simpatizantes de partido político.

Gráfico 7.1
Ideología de los simpatizantes de los partidos políticos



Fuente: *Barómetro de las Américas*, citado en Pérez y Seligson, 2008:165.

7.3 Comportamiento electoral en el nivel local

Como hemos visto en secciones anteriores, la elección directa de autoridades locales se hace conjuntamente con las elecciones nacionales. La elección de corregidores fue mantenida aún cuando se suspendió la existencia de los partidos políticos. A partir de la Ley 17 de 30 de junio de 1993 se establece la elección directa de Alcaldes por mayoría simple. Otro elemento importante de recordar es que, en este nivel se pueden hacer libres postulaciones. A pesar de lo anterior, las elecciones son influenciadas por el comportamiento de los partidos políticos, quienes dominan la política local.

En términos de abstencionismo, los ciudadanos muestran un bajo nivel de abstencionismo en todos los niveles de elección. Esto podría ser explicado por la valoración que otorgan a la democracia electoral para el desarrollo del país, tal y como lo hemos indicado anteriormente.

Cuadro 7.12
Nivel de abstencionismo en procesos electorales: 1999-2009

Nivel de Elección	1999	2004	2009
Presidencial	21.70%	20.70%	26.0%
Legislativo	22.52%	25.70%	27.5%
Alcaldías	37.00%	21.38%	28.1%
Representante de Corregimiento	34.91%	21.9%	27.5%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del TE.

Es importante destacar que el nivel de abstencionismo en el nivel local ha venido disminuyendo significativamente, colocándose muy cercano al comportamiento en el nivel nacional. Esto podría ser explicado por el incremento en el nivel de confianza de los ciudadanos en sus gobiernos locales, la cual se ubica en un nivel de confianza promedio de 45%, superior al nivel de confianza en el Presidente para el 2008 que es de 43.2%, y en el Gobierno Nacional que es de 40.9%. Sin embargo, en términos comparados, Panamá es el país de la región latinoamericana con menor nivel de confianza, sólo por encima de Haití que reporta un 38.3% de confianza.

Otra característica de la percepción de los ciudadanos en relación con los gobiernos locales es su tendencia hacia mantener la centralización de servicios, ya que sólo el 39.8% de los entrevistados por el Barómetro de las Américas, indicaron estar de acuerdo con la descentralización de responsabilidades, y sólo el 46% aprueba que se les otorgue más recursos.

Un elemento que llama la atención es la poca relación de los ciudadanos con sus gobiernos locales. En el estudio de cultura política del 2008 realizado por Pérez y Seligson, se preguntó a los ciudadanos si había participado en alguna reunión municipal y el 96.5% indicó que no. Tampoco han presentado una petición a dicho gobierno (92.7%).

La poca relación de los ciudadanos con sus gobiernos locales podrían explicar parcialmente el cambio en las preferencias del voto ciudadano de una elección a la siguiente, la cual parece estar más influenciada por la política nacional que por la local. Para medir esta situación se utiliza el Índice de Volatilidad de Pedersen, el cual mide los cambios electorales agregados netos que se producen en un sistema de partidos entre dos elecciones sucesivas y que se deben a transferencias individuales del voto. El valor del Índice oscila entre 0 y 100, siendo 0 el máximo grado de estabilidad. El índice de Pedersen para la elección de alcaldes fue de 34,21 (1999-2004). El índice para la elección

de Concejos Municipales fue de 32,53 para el mismo período. Los datos anteriores muestran un nivel de volatilidad moderada en las elecciones locales.

7.3.1 Comportamiento en las elecciones de Representantes de Corregimientos

En este punto es importante destacar el alto nivel de fragmentación del sistema de partidos en las elecciones de Representantes de corregimiento. Tal y como se aprecia en el cuadro a continuación, el sistema de partidos en el nivel de Representantes de Corregimientos es altamente fragmentado, mostrando un NEP promedio en el período 1999-2009 de 4,58. Igualmente, el resultado de las elecciones muestra la mayor capacidad del PRD de obtener el mayor caudal de votos en las elecciones de regidores. Esto podría tener relación con la mejor estructura organizativa operacional que tiene este Partido, la cual para el nivel territorial ha hecho coincidir con las circunscripciones electorales.

Cuadro 7.13
Arraigo de los Partidos Políticos en las Elecciones de Representantes de Corregimiento: 1999-2009 (porcentajes)

Partidos Políticos	1999	2004	2009
PRD	41.00	35.62	34.40
PDC/POPULAR ^a	14.27	6.50	5.20
MORENA	15.22		
MOLINERA	2.62	10.16	6.90
ARN	17.82	16.48	
SOLIDARIDAD		13.23	
LIB. NACIONAL	7.27	5.50	
CAMBIO DEMOCRATICO		6.95	19.8
OTROS ^b	1.80	5.56	33.90 ^c
TOTAL	100.0	100.0	100.00
NEPE	4.00	4.58	4.63

a. Para las elecciones del 2004 el PDC cambio su nombre a P. Popular.

b. Participan tres candidaturas independientes.

c. Participa el P. Panameñista (21.4% de votos), Liberal (1%), Unión Patriótica (6%), Vanguardia Moral de la Patria (1.6%), y dos libres postulaciones (3.0%).

Fuente: Elaboración propia con base en datos del TE.

7.3.2 Comportamiento en elección de alcaldes

Es importante recordar que en Panamá las elecciones se realizan de forma simultánea y por el alto grado de fragmentación del sistema, aunado al uso de la fórmula de mayoría simple para la elección de alcaldes, la tendencia en las tres últimas elecciones ha sido crear alianzas para tener más posibilidades de alcanzar la victoria.

Para 1999, en las elecciones de nivel presidencial y legislativo participaron tres grandes alianzas: Nueva Nación⁹⁷, Unión por Panamá⁹⁸ que obtuvo la victoria con la candidata Mireya Moscoso, y Acción Opositora⁹⁹.

Sin embargo, para la elección de alcaldes sólo en algunos casos mantuvieron dichas alianzas. Por ejemplo, en 1999 el PRD se postuló y ganó en solitario 13 de las 75 alcaldías. En alianza con otros partidos, no los mismos formados para la elección presidencial, logró obtener 19 alcaldías, logrando de esta manera tener el control del 44% de las mismas. Por su parte, la alianza que ganó la presidencia sólo obtuvo el 26.7% de alcaldías. Cabe destacar que en estas elecciones sólo dos de las alcaldías fueron ganadas por candidatos de libre postulación. Debido a que en la contienda participaron 12 candidatos, el nivel de fragmentación en esta elección medido por el Índice Laakso-Taagepera fue de 3.47, mostrando un multipartidismo moderado, pero de menor intensidad que en la elección de Representantes a Corregimientos.

Por el contrario, en las elecciones del 2004 los partidos presentaron candidatos a las alcaldías de manera independiente. El PRD, quien ganó la presidencia, logró el control del 66.7% de las alcaldías (50), seguido por el Partido Arnulfista con el 16.0%, y MOLINERA con 8.0%. En esta oportunidad sólo una alcaldía fue ganada por un candidato de libre postulación. El número de partidos que compitieron disminuyó a ocho, sin embargo el predominio del PRD hizo que el nivel de fragmentación del sistema disminuyera a 2.09 presentando características de un sistema bipolar.

En las elecciones del 2009, el número de partidos participantes es de nueve pero el PRD mantiene el control de un 57% de las alcaldías, seguido muy lejanamente por el MOLIRENA con un 18.7%. Esto hace que se mantenga la bipolaridad del sistema en este nivel de elección.

En el cuadro que se presenta a continuación se muestra la evolución de las alcaldías ganadas por partido político en el período 1999-2009.

97. Integrada por los partidos PRD, Solidaridad y Liberal Nacional.

98. La integraban el partido Arnulfista, Molirena y Morena.

99. La formaban el Partido Demócrata Cristiano y Partido Renovación Civilista.

Cuadro 7.14
Evolución de Alcaldías Ganadas por Partido Político:
1999-2009 (absoluto y porcentuales)

Partidos Políticos	1999		2004		2009	
	Alcaldía	%	Alcaldía	%	Alcaldía	%
PRD	33	44.0	50	66.6	43	57.0
ARN	20	26.7	12	16.0		
SOL	7	9.3				
MOLINERA	6	8.0	6	8.0	14	18.8
PDC	3	4.0	2	2.7		
CD			2	2.7	8	10.8
OTROS	6	8.0	3	4.0	10	13.4
TOTAL	75	100.0	75	100.0	75	100.0
NEPM		3.47		2.09		2.60

Fuente: Elaboración Propia con base en datos del TE.

El nivel de fragmentación del sistema de partidos no se presenta de igual manera en todas las provincias como se muestra en el cuadro a continuación.

Cuadro 7.15
Índice Laakso-Taagepera en elección de Alcaldes
por Provincia: 1999-2004

Nivel Geográfico	Año Electoral	
	1999	2004
PANAMÁ	3,47	2,09
Panamá	1,92	2,20
Comarca Embera	0,00	1,00
Bocas del Toro	1,47	2,00
Coclé	3,60	1,38
Colón	1,92	3,57
Chiriquí	2,98	2,77
Darien	2,67	1,00
Herrera	3,57	2,58
Los Santos	1,38	1,69
Veraguas	3,13	1,67
San Blas	1,00	0,00
Comarca Ngobe-Buglé	0,00	1,00

Fuente: Elaboración propia con base a datos del TE

7.4 Reflexión Final

El objetivo de este estudio de caso ha sido analizar las interacciones político-institucionales entre el diseño y aplicación del sistema electoral, destacándose sustancialmente el cómo los actores de-construyen y re-construyen el sistema electoral.

La información obtenida permitió evaluar las reglas electorales, el sistema de partidos políticos y el comportamiento en el nivel local. Al respecto, se pudo observar que gracias a las reformas electorales introducidas, el país ha logrado obtener un sistema de partidos altamente institucionalizados pero poco programáticos.

Otra característica del sistema es su alto nivel de fragmentación, lo cual ha llevado a los partidos a formar alianzas temporales para aumentar sus posibilidades de éxito en las contiendas electorales. La fragmentación también puede tener impacto en el nivel de gobernabilidad del país, ya que obliga a un mayor desarrollo de las negociaciones para evitar el entramamiento en la toma de decisiones. Esta negociación podría ser más necesaria en el gobierno que recién inicia ya que no tiene mayoría en el Congreso, caso contrario a los gobiernos anteriores.

Un elemento importante de destacar en este caso, es la orientación del financiamiento estatal a los partidos políticos. En Panamá la financiación no está limitada a sufragar los gastos de campaña, sino que parte de ella se utiliza para promover la educación cívica-política, lo cual puede estar ayudando a la consolidación de los partidos políticos.

Otro elemento interesante de este caso es que las reglas electorales permiten la libre postulación para cargos municipales y estas personas también tienen acceso al financiamiento estatal. A pesar de esto, las elecciones municipales siguen siendo dominadas por los partidos políticos, en especial el PRD que es el partido que muestra mejor estructura organizacional operacional, y que ha logrado desarrollar mejor organización a nivel local.

También, el caso mostró el alto nivel de complejidad del sistema municipal panameño y las interacciones que se presentan entre los distintos niveles de gobierno lo que obliga a una mayor negociación entre todos los actores políticos.

En cuanto a la influencia de los actores políticos locales, se mostró que la política local sigue dominada por los partidos nacionales y que la centralización de la toma de decisiones en sus cúpulas en cuanto a la selección de candidatos, ha hecho que sean los intereses nacionales de acceso y retención

del poder, los que prevalezcan sobre los intereses locales.

También, el estudio da cuenta de la poca identificación de los ciudadanos con sus municipalidades, lo cual contrasta con el alto nivel de participación que se tiene en las elecciones que en promedio es de 74.8% en el período 1999-2009. Este nivel de participación parece estar influenciado por la concurrencia de las elecciones y la fuerza del sistema de partidos más que por el interés de los ciudadanos en la política local.

En conclusión, parece necesario seguir trabajando en la promoción de la participación ciudadana en el proceso de políticas públicas locales para promover una mayor democracia local, ya que limitar la democracia a sólo la elección directa de las autoridades locales no parece ser suficiente.

Bibliografía

Archard, D y González, L.E. (2004). Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. San José, C.R: BID-IDEA-OEA.

Brown Arauz, H (2004). Los partidos políticos en Centroamérica. Un estudio institucional comparado sobre la disciplina partidista en Costa Rica, Guatemala y Panamá. Tesis para optar al grado de Doctor. Universidad Complutense de Madrid.

Consejo Nacional de Legislación (1973). Ley No. 9-106. "Sobre Régimen Municipal".

Constitución Política de la República de Panamá. Gaceta Oficial No. 25,176 del 15 de noviembre del 2004.

Payne, J.M. et.ac. (2006). La política importa: democracia y desarrollo en América Latina. Washington: BID.

Pérez, O.J. y Seligson, M (2008). Cultura política de la democracia en Panamá, 2008: El impacto de la gobernabilidad. USA: Vanderbilt University/ LAPOP.

Pinilla, Erasmo (2002a). "Participación electoral de los indígenas en la República de Panamá". Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral celebrado en Morelia-Michoacán, México.

_____ (2002b). "El financiamiento de los partidos políticos en la República de Panamá". Ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Derecho Electoral, celebrado en Morelia-Michoacán, México.

Tribunal Electoral. Resultado de elecciones. En: <http://www.tribunal-electoral.gob.pa>.

_____ (2003). Código Electoral: Panamá: Tribunal Electoral.

Valdés Escoffery, E (2006). "Regulación jurídica de los partidos políticos en Panamá". En: Zovatto, D (coord.). Regulación Jurídica de los partidos políticos en América Latina. México: Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional.

_____ (2008). "Reforma electoral en América Latina: el caso de Panamá. En: Zovatto, D y Orozco Henríquez, J. Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007. México: Universidad Nacional Autónoma de México e IDEA Internacional.

_____ (2002). "Evolución de los sistemas electorales aplicado a la elección de legisladores en la República Dominicana". Ponencia presentada en el I curso Internacional de Derecho. Panamá.