

CAPÍTULO

6

Panorama político

INDICE

Hallazgos relevantes	253
Valoración general	255
Valoraciones anteriores	256
Introducción	259
Esquema de análisis y seguimiento	259
Organización del capítulo	260
Perspectiva comparada: indicadores internacionales	260
Relaciones cívico-militares	262
Control civil formal, pero con escasas capacidades de supervisión	263
Ejércitos pequeños y sin desbalance extremo de fuerzas	263
Sistema electoral	264
Alternancia del poder, pero con elecciones cuestionadas	265
Ejecutivos no tienen mayoría en los Congresos	266
Persiste influencia partidaria sobre las instituciones electorales	267
Desproporcionalidad moderada en los sistemas electorales	267
Estabilidad de reglas electorales y pocos controles sobre el financiamiento de los partidos	268
Inclusión ciudadana	270
Ampliación efectiva del derecho a votar de adultos mayores y personas privadas de libertad	271
Mayor reconocimiento al voto en el extranjero	271
Cuotas de género en listas de candidatos a puestos públicos	271
Estados de derecho	272
Sistemas de administración de justicia	272
Controles sobre la acción pública	278
Participación ciudadana	284
Sin mayores cambios en la participación política electoral	284
Pocas oportunidades de participación por medio de democracia directa	288
Poco dinamismo en la participación ciudadana no electoral	290
Un desafío confirmado: la inseguridad amenaza la estabilidad política regional	292
Anexo. Cronología sintética de la crisis política en Honduras	293

PREGUNTA GENERADORA

¿Cuál fue la evolución de la democratización en el acceso y ejercicio del poder político, y en la convivencia ciudadana?

El **acceso** democrático al poder político tuvo involuciones en el último trienio en el Istmo. El golpe de Estado en Honduras en 2009 y las denuncias de fraude en las elecciones municipales del 2008 en Nicaragua evidenciaron que las democracias electorales no han terminado de armarse y aún existe el riesgo de que se empleen medios no democráticos.

El **ejercicio** democrático del poder político está aún muy limitado por un contexto en el que las instituciones del Estado de derecho siguen siendo frágiles y politizadas. En Guatemala la violencia y la penetración del crimen organizado provocaron eventos que amenazaron con desestabilizar el sistema político. También El Salvador y Panamá muestran déficits institucionales, pero estos no han dado paso a situaciones críticas; en estos dos países -al igual que en los anteriores- uno de los temas prioritarios es la consolidación de la independencia judicial.

Estos episodios ya no pueden ser vistos como productos de "transiciones inacabadas" hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

La **ciudadanía**, por su parte, fue poco activa y presentó bajos niveles de demanda por aperturas democráticas en el periodo 2008-2010. Las excepciones a esta regla fueron el movimiento de resistencia organizado en Honduras y las acciones colectivas de trabajadores registradas en el 2010 en Panamá.

Todas las democracias del Istmo enfrentan los retos derivados de la geopolítica del narcotráfico, otros tipos de crimen organizado y la violencia social y delictiva. En los países con las instituciones más débiles del Estado de derecho, estos desafíos han impactado su estabilidad política y generan incertidumbre sobre su evolución futura.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> Según los indicadores de evolución política de Freedom House y Polity IV, tres países de la región tienen la clasificación de “parcialmente libres” desde el 2000. En diez años ninguno de ellos dio el salto a “país libre”.

>> Según el índice de democracia de The Economist Intelligence Unit, en el 2010 en Centroamérica había una democracia completa (Costa Rica), tres democracias incompletas (El Salvador, Guatemala y Panamá) y dos regímenes híbridos (Honduras y Nicaragua).

>> Entre 2005 y 2009, el gasto de defensa global de la región ascendió a poco más de 2.000 millones de dólares (menos del 1% de la producción en ese período) y no experimentó incrementos significativos en los últimos años, salvo en Honduras, donde se duplicó durante la segunda mitad de la década.

>> Entre 2008 y 2010 se celebraron en el Istmo cuatro elecciones nacionales -El Salvador (2009), Honduras (2009), Panamá (2009) y Costa Rica (2010)-, en tres de las cuales la oposición política derrotó al partido gobernante. Solo en Costa Rica triunfó la continuidad. Para el 2011 están programados los comicios de Guatemala y Nicaragua.

>> Dos de los procesos electorales recientes fueron objeto de cuestionamientos. En Honduras se puso en duda la legitimidad de la elección presidencial de 2009, que se realizó bajo un estado de excepción. En Nicaragua se denunció un fraude en los comicios municipales de 2008, cuyos resultados desagregados oficiales aún se desconocen.

>> Hubo un descenso en la participación electoral en cuatro de los seis países del Istmo. Con excepción de Nicaragua -donde esta participación cayó casi veinte puntos porcentuales en 2006 con respecto a los comicios previos-, la disminución fue moderada (entre tres y seis puntos porcentuales).

>> El nuevo Código Electoral de Costa Rica (2009) hace obligatoria la paridad de género (50% hombres y 50% mujeres, con un sistema de alternancia), en la conformación de las nóminas de candidatos a puestos de elección popular. En Honduras y Panamá la cuota actual es de un 30%, aunque en este último país la representación femenina en el Congreso sigue estando lejos de cumplir con ese porcentaje.

>> En los últimos cinco años se intensificaron los cuestionamientos públicos a la independencia del Poder Judicial. Honduras y Nicaragua son los casos más extremos, por la participación que tuvieron los órganos judiciales en las crisis políticas de estos países.

>> En el 2009, las diferencias entre países en cuanto al gasto judicial aumentaron a más del triple con respecto al 2007. Costa Rica gastó siete veces más que Honduras y Nicaragua, cuyo gasto no sobrepasó los once dólares per cápita.

>> Durante los últimos treinta años en el Istmo se realizaron ocho ejercicios de democracia directa de alcance nacional. Todos fueron consultas populares del tipo referéndum, vinculantes y “de arriba hacia abajo” (ya sea mandatorias o facultativas). El promedio de participación fue de 44%, pero con grandes diferencias entre países.

>> Todas las naciones del área han aprobado legislación y mecanismos de seguimiento de los acuerdos internacionales contra la corrupción; además han creado entidades fiscalizadoras para coadyuvar en esta lucha. En la práctica, sin embargo, estas iniciativas enfrentan limitaciones de recursos y el desafío de remontar una baja confianza ciudadana en las instituciones de control.

>> En todos los países existen leyes de acceso a la información pública (excepto en Costa Rica). No obstante, su efectividad es cuestionada, en particular por la pobre calidad de la información que sistematizan las instituciones.

>> La proporción de personas que, además de votar una vez cada ciertos años, realiza otras actividades en su comunidad o ante las instituciones varía entre el 15% (Costa Rica) y cerca del 35% (El Salvador y Guatemala).

>> Los ciudadanos inactivos, que escogen no ejercer sus derechos, son alrededor del 15% en cada país, excepto en Costa Rica, donde la proporción asciende a un tercio de la población.

VALORACIÓN GENERAL 2011

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

Estas involuciones (aunque no los episodios particulares) son entendibles a la luz de las tendencias de la democratización ya señaladas en anteriores ediciones del *Informe Estado de la Región*. En las democracias del Istmo surgidas en los últimos años (excepto Belice), las instituciones del Estado de derecho siguen frágiles y politizadas, y

las democracias electorales no han terminado de armarse. Hoy en día, los déficits democráticos ya no pueden verse como productos de “transiciones inacabadas” hacia la democracia. Esas transiciones ya concluyeron, y en Honduras, Guatemala y Nicaragua sus resultados son sistemas híbridos, que combinan rasgos democráticos y autoritarios.

En contraste, El Salvador avanza trabajosamente en la construcción de un sistema democrático, y cuenta entre sus logros una alternancia pacífica del poder en condiciones de alta polarización y una mejora gradual de sus instituciones de administración de justicia. Sin embargo, cabe mencionar que al momento de editarse el presente Informe (junio de 2011), se agravó en ese país el enfrentamiento que desde el 2010 vienen protagonizando los tres poderes del Estado, ya que el Ejecutivo y el Legislativo han ignorado y actuado en contra de algunas resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Más recientemente el conflicto se ha expresado en la imposición de trabas al control de legalidad que ejerce la Sala, en respuesta a sentencias que perjudican intereses políticos y económicos muy influyentes en el país¹. En Panamá, los déficits institucionales no han dado paso a los graves episodios registrados en otros países, pero tampoco han faltado los cuestionamientos, sobre todo por la falta de

garantías de independencia de su sistema de justicia. Finalmente, la democracia más antigua sin interrupciones de la región, Costa Rica, no experimentó graves problemas políticos.

Este escenario de retrocesos y complicaciones tiene como contraparte, en general, una ciudadanía poco activa y bajos niveles de demanda por aperturas democráticas. El movimiento de resistencia organizado en Honduras tras el derrocamiento del presidente Zelaya, y el alto número de acciones colectivas registradas en el 2010 en Panamá (especialmente de grupos de trabajadores), son las excepciones a esta regla. La participación de las personas en los asuntos públicos, medida a través de varias aproximaciones, es muy escasa y parece concentrarse mayoritariamente en personas de un nivel educativo alto e involucradas en partidos, es decir, aquellas que ya de por sí tienen un vínculo con la esfera pública.

Todas las democracias del Istmo enfrentan los retos derivados de la geopolítica del narcotráfico, otros tipos de crimen organizado y la violencia social y delictiva. En los países con las instituciones más débiles del Estado de derecho estos desafíos han impactado su estabilidad política y generan incertidumbre sobre su evolución futura.

VALORACIONES ANTERIORES

Valoración general 1999

Hoy en día, por fin, la democracia es un compromiso regional, suscrito primero en Esquipulas y luego en la Alianza para el Desarrollo Sostenible (Alides), y una garantía constitucional en todos los países (...). Los gobernantes son electos por la ciudadanía; las fuerzas armadas, allí donde existen, están subordinadas al poder civil; las violaciones a los derechos humanos no son, como en el pasado reciente de varios países, política de Estado, y se experimenta con nuevas formas de control político e institucional, débiles en muchos casos, sobre el poder estatal...

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

Valoración general 2003

El impulso democratizador de Centroamérica ha perdido dinamismo. En la mayoría de los regímenes políticos (sistema electoral y de libertades políticas) no hay nuevos y significativos avances en relación con los logros obtenidos en los últimos años del siglo XX. En algunos casos hasta se produjeron retrocesos parciales. No obstante, este es el ámbito de mayor progreso.

El ejercicio democrático del poder político es el área más problemática. La rendición de cuentas y los sistemas de administración de justicia de Centroamérica operan con una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad, pese a una notable actualización de los marcos constitucionales y jurídicos. La poca información comparable

sugiere la persistencia de problemas de acceso a la justicia, al derecho a la debida defensa y al goce de una justicia pronta y cumplida. Por otra parte, el reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura en gran medida pendiente. A esta compleja situación se agrega la evidencia de algún grado de tolerancia ciudadana hacia actos de corrupción.

Las democracias centroamericanas son poco eficientes en la tarea de impulsar el desarrollo en la región para evitar las tentaciones de una "vuelta al pasado" o la emergencia de "manos duras". Casi todas -especialmente las del norte del área- enfrentan una alta violencia social, cuya magnitud es una cortapisa para el ejercicio de las libertades ciudadanas. Además, hay un descontento ciudadano generalizado.

El Informe reconoce las dificultades que enfrentan las nuevas democracias. En pocos años han tenido que desmontar el legado de los autoritarismos, articular Estados de derecho y lograr el tránsito de la guerra a la paz. La articulación de Estados democráticos de derecho requiere compromisos y esfuerzos cuya complejidad es bastante mayor que la de organizar periódicamente elecciones libres y limpias.

Valoración general 2008

La democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro de las últimas décadas en Centroamérica. Con excepción de Nicaragua, en los países del Istmo no se observan defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales que generen ventajas indebidas en favor de partidos políticos y gobiernos. Los niveles de participación ciudadana son similares a los del resto de América Latina y, en términos generales, no propician cuestionamientos a la legitimidad de los resultados electorales. En resumen, los sistemas políticos de la región son democracias electorales.

Sin embargo, la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa en la mayor parte del Istmo. Nicaragua continúa siendo una preocupación: las reformas electorales del 2000 introdujeron barreras competitivas a fuerzas políticas emergentes que persisten hasta el día de hoy. Desde el punto de vista funcional, en varios se detectó una

falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político y una escasa independencia política de las autoridades electorales. Finalmente, existe un incompleto proceso de inclusión ciudadana, que provoca exclusiones políticas en varios países. Estos factores muestran poca evolución con respecto a lo señalado en el Informe de 2003.

Salvo en dos casos (Guatemala y Nicaragua), la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos políticos no crean amenazas a la estabilidad. La tendencia regional es a la combinación de Ejecutivos relativamente débiles -desde el punto de vista de sus competencias constitucionales- con gobiernos divididos y sistemas multipartidistas moderados y no polarizados.

Las debilidades de los Estados democráticos de derecho siguen constituyendo una significativa amenaza para la estabilidad democrática. Las barreras para el acceso ciudadano a la justicia se agravan con la falta de transparencia y rendición de cuentas en varios poderes judiciales. A su vez, estos problemas están asociados a la falta de independencia externa e interna de los sistemas de administración de justicia, y a síntomas preocupantes de corrupción judicial. Con pocos matices, las conclusiones del *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) se mantienen, lo cual subraya la lentitud de los avances en el tema.

No hay un clima ciudadano favorable a una ruptura del sistema democrático. La principal amenaza es un cierto y mayoritario apoyo al advenimiento de un líder "milagroso", que recorte libertades y garantías democráticas con tal de resolver problemas del país. La información disponible sugiere, sin embargo, que esta demanda es difusa. En el ámbito de la convivencia ciudadana, la principal amenaza proviene de la compleja situación de inseguridad que enfrenta Centroamérica. Este hecho constituye un riesgo para la estabilidad democrática en algunos países del Istmo, con implicaciones para la dinámica regional. Por su importancia estratégica, este tema se analizó en profundidad en el capítulo 12 del Informe.

COORDINACIÓN DEL CAPÍTULO

→ EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

BORRADOR

→ ÁLVARO CÁLIX ► HONDURAS
 → STEFFAN GÓMEZ ► COSTA RICA
 → JORGE VARGAS ► COSTA RICA
 → EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

EDICIÓN FINAL

→ JORGE VARGAS CULLELL Y EVELYN VILLARREAL ► COSTA RICA

INSUMOS DISPONIBLES EN www.estadonacion.or.cr

"Nota técnica para la actualización de la investigación sobre relaciones cívico militares 2007-2010"

→ ROBERTO CAJINA ► NICARAGUA

"Acciones colectivas en Centroamérica"

→ PABLO RAMÍREZ ► COSTA RICA

"Democratización en el acceso al poder"

→ ÁLVARO ARTIGA ► EL SALVADOR

"Informe de situación de los derechos humanos, con énfasis en los civiles y políticos, en la región centroamericana"

→ CLAUDIA SAMAYOA ► GUATEMALA

"Participación ciudadana en políticas públicas"

→ RICARDO SOL ► EL SALVADOR | COSTA RICA

"Institucionalidad pública en Centroamérica", "Institucionalidad pública en Costa Rica", "Institucionalidad pública en Belice"

→ ALONSO RAMÍREZ ► COSTA RICA

"Institucionalidad pública en Guatemala"

→ LUIS LINARES Y JAVIER BROLO ► ASIES | GUATEMALA

"Institucionalidad pública en El Salvador"

→ ORLANDO ELÍAS, OSCAR MORALES Y CARMEN BARAHONA ► FESPAD | EL SALVADOR

"Institucionalidad pública en Honduras"

→ JAVIER DAVID LÓPEZ ► DANISH HUMAN RIGHTS INSTITUTE ► HONDURAS

"Institucionalidad pública en Nicaragua"

→ KATHYA JAENTSCHKE Y VIRGLIO NOGUERA ► NICARAGUA

"Institucionalidad pública en Panamá"

→ BELQUIS SÁENZ Y VANESSA CAMPOS ► CENTRO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA ► UNIVERSIDAD DE PANAMÁ | PANAMÁ

"Los poderes judiciales en Centroamérica y su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho"

→ LUIS DIEGO OBANDO CON EL APOYO TÉCNICO DE DIEGO FERNÁNDEZ Y EMILIO SOLANA ► COSTA RICA

"Administración de justicia en Belice"

→ SHAUN FINNETTY ► BELICANA CONSULTING AND DEVELOPMENT LIMITED, BELICE

"Administración de justicia en Costa Rica"

→ EMILIO SOLANA ► COSTA RICA

"Administración de justicia en El Salvador"

→ ORLANDO DÍAZ, MARÍA SILVIA GUILLÉN, ABRAHAM ABREGO, CARMEN AMALIA BARAHONA, OSCAR MORALES, SHATNAM PEÑA, NANCY HENRÍQUEZ, YESENIA BONILLA ► FESPAD, EL SALVADOR

"Administración de justicia en Guatemala"

→ CYNTHIA SULEMA FERNÁNDEZ ► ASIES, GUATEMALA

"Administración de justicia en Honduras"

→ CLAUDIA SÁNCHEZ ► HONDURAS

"Administración de justicia en Nicaragua"

→ MANUEL ARAUZ ► UCA, NICARAGUA

"Administración de justicia en Panamá"

→ MAGALY CASTILLO, GINA DE LA GUARDIA AIDA JURADO Y MARGARITA AROSEMENA ► ALIANZA CIUDADANA PRO JUSTICIA, PANAMÁ

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DEL CAPÍTULO

→ JORGE VARGAS CULLELL ► COSTA RICA
 → FABRICE LEHOUCQ ► ESTADOS UNIDOS
 → RONALD ALFARO ► COSTA RICA
 → ANÍBAL PÉREZ-LIÑAN ► ARGENTINA
 → JEFREY STATON ► UNIVERSIDAD EMORY | ESTADOS UNIDOS
 → ADRIANA PRADO ► CONSEJO CONSULTIVO-COSTA RICA
 → ALEX SEGOVIA ► CONSEJO CONSULTIVO-EL SALVADOR
 → ÁLVARO ARTIGA ► INVESTIGADOR-EL SALVADOR

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Daniel Zovatto (IDEA Internacional) por adelantar material de su próximo libro sobre financiamiento de partidos políticos en América Latina; a Ronald Alfaro por los insumos provenientes de su tesis de maestría "Nacionalización de los partidos políticos en Centroamérica" (Universidad de Columbia, Nueva York).

TALLERES DE CONSULTA

SE REALIZÓ EL 9 DE NOVIEMBRE DE 2010 EN GUATEMALA, CON LA PARTICIPACIÓN DE

→ ÁLVARO ARTIGA	► EL SALVADOR
→ ROBERTO CAJINA	► NICARAGUA
→ VERÓNICA CHAPETÓN	► GUATEMALA
→ RAMÓN CUSTODIO	► HONDURAS
→ DINA FERNÁNDEZ	► GUATEMALA
→ MARCO GANDÁSEGUI	► PANAMÁ
→ RICARDO GÓMEZ	► GUATEMALA
→ STEFFAN GÓMEZ	► COSTA RICA
→ ANA EVELYN JACIR	► EL SALVADOR
→ WALTER LACAYO	► NICARAGUA
→ LUIS LINARES	► GUATEMALA
→ ERNESTO LÓPEZ	► GUATEMALA
→ OTILIA LUX	► GUATEMALA
→ CARLOS MENDOZA	► GUATEMALA
→ EDGAR MENDOZA	► GUATEMALA
→ ENRIQUE NAVEDA	► GUATEMALA
→ HUGO NOÉ PINO	► GUATEMALA
→ PABLO RODAS	► HONDURAS
→ CARLOS SALINAS	► NICARAGUA
→ CLAUDIA SAMAYOA	► GUATEMALA
→ RICARDO SOL	► COSTA RICA
→ PAMELA SPIEGELR	► GUATEMALA
→ CONSTANTINO URUCUYO	► COSTA RICA

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

→ MARIAMELIA ABELLÁN, KAREN CHACÓN, FRAYA CORRALES, NOEL CUEVAS ► COSTA RICA

→ CRISTHIAN ALTAMIRANO TORRES, ERIKA BÁEZ LAGUNA, CRISTEL CASTRO SACASA, YESSÉNIA AGUILAR QUIÑONEZ ► UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA | NICARAGUA

ACTUALIZACIÓN DE CIFRAS

→ DIEGO FERNÁNDEZ

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ ANTONELLA MAZZEI Y NATALIA MORALES



CAPÍTULO

6

Panorama político

Introducción

Este capítulo analiza las tendencias y eventos políticos más relevantes ocurridos en Centroamérica desde la publicación del último *Informe Estado de la Región*, en 2008. Como punto de partida, intenta responder las siguientes preguntas: en años recientes ¿avanzó la democratización de los sistemas políticos en el Istmo?, ¿cuáles son los puntos fuertes, las debilidades y las amenazas que enfrenta la democratización? Con tal propósito, estudia la orientación y la velocidad de los procesos políticos, documentando las valoraciones con la más amplia batería de indicadores disponibles.

Caracterizar la evolución reciente de la democratización en Centroamérica es altamente relevante. Aunque el Istmo alberga la democracia más estable y antigua de América Latina, la mayoría de los países iniciaron la transición política hacia regímenes democráticos en los últimos treinta años: tres de ellos (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) lo hicieron a partir de guerras civiles; Panamá, luego de una invasión militar y Belice logró su independencia apenas en 1980. ¿Cuán arraigada está la democracia en una región que, históricamente, fue hostil a ella?

Al efectuar ese balance, el capítulo utiliza un concepto de democracia que va más allá de la democracia electoral y considera también el Estado demo-

crático de derecho, en sintonía con el enfoque desarrollado en ediciones anteriores del *Informe Estado de la Región*. Sin embargo, como se verá más adelante, en esta ocasión se refinó el planteamiento conceptual y la medición de las tendencias políticas.

El análisis que se presenta en este capítulo sirve de plataforma para los estudios que, con más profundidad, se realizan en los capítulos 8 y 10 del Informe. No se ahonda aquí en las causas o los efectos de las tendencias políticas identificadas. El propósito es más modesto: caracterizar la orientación y los ritmos de la democratización. Por otra parte, el enfoque de esta caracterización es comparativo: siempre que es posible, se procura colocar las tendencias detectadas dentro del contexto internacional.

Esquema de análisis y seguimiento

Como en anteriores ediciones del *Estado de la Región*, el presente Informe examina el panorama político de Centroamérica con base en dos conceptos distintos, pero relacionados: democracia y democratización. Se parte de una noción amplia, de democracia, que va más allá del terreno puramente electoral e incluye, además de las libertades políticas, los controles sobre el ejercicio del poder que ostentan las autoridades públicas y la participación ciudadana en los asuntos de interés

público. Por otro lado, se entiende por democratización el proceso mediante el cual la organización democrática de las relaciones de poder se disemina en una sociedad, afectando los diversos ámbitos de la vida social. El estudio de la democratización implica examinar trayectorias históricas: el énfasis está en el cambio, en cómo una sociedad va de un punto A a un punto B.

Para efectos de seguimiento, el período de análisis va desde la publicación del anterior Informe, en octubre de 2008, hasta el año 2010. Pese a la concentración en este trienio, se incluyen algunos hechos relevantes sucedidos en el primer semestre del 2011, especialmente cuando estos modificaron algunas de las afirmaciones realizadas en las investigaciones.

Con el fin de valorar el progreso en la democratización de los sistemas políticos de Centroamérica, el capítulo da seguimiento a cuatro componentes o dimensiones de la democracia:

- El sistema electoral, que establece las reglas y procedimientos mediante los cuales se elige a las personas que tendrán la autoridad legal para gobernar y se especifican los modos en que estas son periódicamente sustituidas. En una democracia, estas regulaciones se basan en reglas constitucionales que definen la extensión y los límites de ese poder delegado.

- La inclusión ciudadana. En esta dimensión interesa determinar quiénes han sido habilitados como ciudadanos y, en tal condición, disfrutaron los derechos de tener voz en asuntos de interés público, de elegir a las autoridades políticas y de ser electos en puestos de gobierno; asimismo, es relevante conocer el portafolio de derechos implicados en el estatus de ciudadanía.
- El Estado democrático de derecho, es decir, las normas e instituciones que regulan el ejercicio del poder conferido a las autoridades públicas. Ellas aseguran que los gobiernos elegidos democráticamente gobiernen democráticamente, mediante una cuidadosa estipulación de los usos legítimos e ilegítimos del poder y las sanciones por transgredir las reglas establecidas. La mayoría de estas reglas se aplica en períodos no electorales, pues su utilización requiere que la autoridad pública haya sido previamente escogida (O'Donnell 2004, 2007 y 2010).
- La participación ciudadana, entendida como los modos en que las personas intervienen en la vida pública y ejercen sus derechos frente a gobernantes y otros gobernados. Ellas deciden si hacen uso o no de sus derechos y libertades, e incluso si los emplean con fines contrarios a la democracia. La participación ciudadana ocurre en ámbitos electorales y no electorales.

Organización del capítulo

El capítulo se divide en siete secciones y un anexo, además de esta introducción. La primera utiliza los principales índices internacionales sobre democracia para examinar la evolución reciente de Centroamérica con una perspectiva comparada. La segunda examina el cumplimiento de una premisa básica de la democracia: la subordinación del poder militar al civil. Los siguientes cuatro apostados tratan cada una de las dimensiones de la democracia antes descritas -sistema electoral, inclusión ciudadana, Estado de derecho y participación ciudadana-

y ofrecen una visión panorámica de las tendencias y hechos relevantes a partir de los indicadores disponibles. La séptima y última sección aborda un desafío inesperado para las democracias de la región, que está condicionando profundamente su dinámica política: la inseguridad ciudadana como amenaza al orden político. Esta sección sintetiza y actualiza el análisis realizado en el capítulo 12 del *Informe Estado de la Región (2008)*.

Perspectiva comparada: indicadores internacionales

Desde la publicación del último *Informe Estado de la Región*, en 2008, los indicadores internacionales más empleados para medir la evolución política en el mundo muestran un estancamiento o un deterioro, según el caso, de la democracia en Centroamérica. El más conocido de ellos, Freedom House, registró leves retrocesos en Guatemala, Honduras y Nicaragua, aunque ninguno de magnitud suficiente para modificar su clasificación como países “parcialmente libres”. Belice, Costa Rica, El Salvador y Panamá son catalogados como países “libres” y no variaron sus puntuaciones.

De acuerdo con esta fuente de información, no hubo grandes cambios durante la década recién pasada: ninguno de los países que en el año 2000 fueron clasificados como “parcialmente libres” dieron el salto a “país libre” diez años después (cuadro 6.1). Una tendencia similar, pero más optimista, es reportada por Polity IV; según esta fuente, los avances políticos se ralentizaron en el mismo período, aunque varias naciones se acercaron al puntaje máximo (democracia madura y coherente, según la denominación de Polity) de Costa Rica.

Por su parte, el índice de transformación (*Bertelsmann transformation index*, BTI), más concretamente el subíndice de estado (*status index*), aporta cuatro mediciones realizadas entre 2003 y 2010. En ellas tampoco se observan cambios significativos: El Salvador y Guatemala tuvieron un leve aumento en su clasificación, Honduras y Nicaragua desmejoraron, y Costa Rica y Panamá

se mantuvieron estables. Este índice considera que la democracia y el mercado están intrínsecamente ligados, por lo que el status index incorpora ambos temas en variables como: i) estado, ii) participación política, iii) Estado de derecho, iv) estabilidad institucional, v) integración política y social, vi) tipo de cambio, vii) organización del mercado, viii) leyes de propiedad privada, y ix) desempeño económico, entre otros.

El índice de la democracia de Economist Intelligence Unit es una medida más refinada sobre la evolución de la democracia en el mundo. Está basado en un concepto amplio, que no se circunscribe a la democracia electoral, sino que incluye el funcionamiento de un Estado democrático de derecho (un punto de vista que el *Informe Estado de la Región* ha suscrito desde su primera edición); distingue cuatro tipos de sistemas políticos vinculados a los puntajes del índice y sus componentes y, además, se alimenta de fuentes de información numerosas diversas (recuadro 6.1). Mientras que, según Freedom House y el Center for Systemic Peace (CSP), “nada pasó” en el Istmo durante los últimos años, o nada muy significativo, The Economist sí logra asociar cambios en el puntaje que los países obtienen en su índice con algunos eventos políticos de gran calado que conmovieron a la región en años recientes.

La primera vez que se calculó este índice, en el 2006, el puntaje promedio de Centroamérica fue de 6,60 puntos en una escala de 1 a 10. Los sistemas políticos del Istmo fueron clasificados de la siguiente manera: una democracia plena (Costa Rica), cuatro democracias imperfectas (El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá) y sólo un régimen híbrido (Nicaragua). En la siguiente medición, de 2008, el único cambio fue la reclasificación de Nicaragua como democracia imperfecta. En 2010, a raíz de la crisis política en Honduras y los acontecimientos en Nicaragua (irregularidades en los comicios locales de 2008), estos dos países fueron tipificados como regímenes híbridos (recuadro 6.2). En consecuencia, el promedio de la región en el índice disminuyó

CUADRO 6.1

CENTROAMÉRICA

Evolución de la democracia, según los índices internacionales. 1990-2010

Índice	1990	2000	2005	2008	2009	2010
Freedom House^{a/}						
Belice	Libre	Libre (+)	Libre (-)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)
Costa Rica	Libre	Libre (-)	Libre (+)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)
El Salvador	P. libre	Libre (++)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)
Guatemala	P. libre	P. libre (=)	P. libre (-)	P. libre (+)	P. libre (-)	P. libre (=)
Honduras	Libre	P. libre (-)	P. libre (=)	P. libre (=)	P. libre (-)	P. libre (=)
Nicaragua	P. libre	P. libre (=)	P. libre (=)	P. libre (-)	P. libre (-)	P. libre (=)
Panamá	P. libre	Libre (++)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)	Libre (=)
Polity IV^{b/}						
Costa Rica	10	10	10	10	10	
El Salvador	6	7	7	7	8	
Guatemala	3	8	8	8	8	
Honduras	6	7	7	7	7	
Nicaragua	6	8	8	9	9	
Panamá	8	9	9	9	9	
Bertelsmann status index^{c/}						
	2003	2006	2008	2010		
Costa Rica	8,9	8,7	8,7	8,9		
El Salvador	6,7	7,0	7,0	7,1		
Guatemala	5,4	5,3	5,4	5,6		
Honduras	6,0	6,0	6,1	5,9		
Nicaragua	5,4	5,9	6,1	5,6		
Panamá		7,1	7,4	7,5		

a/ Freedom House clasifica los países en tres categorías: libres, parcialmente libres y no libres. (+): mejora en la puntuación, (++): mejora en la puntuación que provoca un cambio en la clasificación del sistema político. (-): desmejora en la puntuación, (-): desmejora en la puntuación que provoca un cambio en la clasificación del sistema político, (=): puntuación sin cambios.

b/ Índice de democracia de Polity IV. Varía en una escala de 0 a 10, donde 10 se refiere a una "democracia madura e internamente coherente".

c/ El índice de estado es uno de los dos subíndices que componen el índice de transformación de Bertelsmann (BTI). Varía en una escala de 0 a 10, donde 10 es cumplimiento pleno de todas las variables evaluadas.

Fuentes: Freedom House, 2011; CSP, 2011 y Bertelsmann Stiftung, 2010.

RECUADRO 6.1

El índice de democracia de Economist Intelligence Unit

El índice de democracia de Economist Intelligence Unit distingue cuatro tipos de regímenes políticos, según el puntaje que los sistemas políticos obtengan: democracias plenas, democracias imperfectas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. Esta clasificación se basa en una perspectiva no dicotómica (democracia / no democracia) para analizar de manera comparada la evolución política de los países.

En Centroamérica están presentes tres de estos tipos de regímenes políticos, a saber.

Democracias plenas: naciones en las que las libertades políticas y civiles no solo son respetadas, sino también protegidas

por una cultura política que lleva al florecimiento de la democracia. Los medios de comunicación son independientes y diversos, el funcionamiento del gobierno es satisfactorio, hay un sistema efectivo de pesos y contrapesos políticos, el Poder Judicial es independiente y sus decisiones son aplicadas. Hay problemas en el funcionamiento de la democracia, pero son acotados.

Democracias imperfectas: países que tienen elecciones libres y limpias, aun cuando puede haber problemas (como por ejemplo, transgresiones a la libertad de prensa). Los derechos civiles y políticos son respetados. Sin embargo, hay debilidades significativas en otros componentes de la democracia, incluyendo dificultades

en la gobernanza, una cultura política democrática débil y bajos niveles de participación.

Regímenes híbridos: sistemas políticos que presentan irregularidades sustanciales en las elecciones, lo que impide calificarlas de enteramente libres y limpias. Son comunes las presiones del gobierno sobre los partidos de oposición. Además, existen serias debilidades en el funcionamiento del gobierno y la participación política. La corrupción tiende a estar muy extendida y el Estado de derecho es débil. Son frecuentes las presiones sobre la prensa y el sistema judicial carece de independencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de Economist Intelligence Unit, 2010.

ligeramente (a 6,53). Cabe agregar que, en América Latina, además de estos países. Bolivia fue también reclasificada como régimen híbrido (véase la cronología de la crisis política hondureña que se presenta en el anexo de este capítulo). Al igual que los demás índices internacionales, el elaborado por The Economist tiene limitaciones importantes²; sin embargo, su principal fortaleza es que permite captar los “tonos grises”, que son de gran utilidad a la hora de analizar procesos de democratización.

Relaciones cívico-militares

Desde una perspectiva democrática, el control civil sobre el poder militar sigue siendo débil en Centroamérica y, ahí donde no lo es, hay síntomas de interferencias políticas en la conducción y operación del ejército. A pesar de tener las atribuciones legales, los Parlamentos carecen de capacidad para ejercer ese control. En consecuencia, las relaciones cívico-militares se concentran entre el Poder Ejecutivo y los altos mandos castrenses, con poca supervisión. En dos países, Honduras y Nicaragua, se observan involuciones en esta materia. A esta compleja situación se agregan las nuevas funciones asignadas a los ejércitos en la “guerra contra el narco”, la política subregional de los Estados Unidos que prevé una intervención más activa de las fuerzas armadas en el mantenimiento del

orden público, una función típicamente policial.

Con todo, no hay indicios de una carrera armamentista en la región, ni los desbalances de fuerzas militares, que los hay, son extremos. Los ejércitos de hoy en día se encuentran muy redu-

cidos en comparación con lo que solían ser en la segunda mitad del siglo XX, cuando, por ejemplo, las fuerzas armadas guatemaltecas controlaron el país hasta mediados de los ochenta y aún en 1993 apoyaron al presidente Jorge Serrano Elías para que suspendiera la

RECUADRO 6.2

De democracias imperfectas a regímenes híbridos: Honduras y Nicaragua en el índice de democracia de The Economist

Honduras

“La razón más importante para degradar a Honduras a la categoría de régimen político híbrido fue el golpe de Estado de junio de 2009, que derribó al gobierno de Manuel Zelaya luego de una crisis constitucional. Ello llevó a un deterioro significativo del puntaje en el índice de proceso electoral, que ahora se encuentra entre los más bajos de América Latina, solo por delante de Cuba, Venezuela y Haití. Aunque las elecciones fueron subsecuentemente celebradas en noviembre de 2009 y el resultado no fue disputado [por ninguno de los actores en competencia], la escena política ha estado muy afectada por protestas laborales y la emergencia de un movimiento de resistencia aún a Zelaya, el cual, aunque no violento, podría radicalizarse”.

Nicaragua

“Aunque la Constitución Política prohíbe la reelección consecutiva, el presidente Daniel Ortega utilizó su influencia política para presionar a la Suprema Corte a fin de eliminar dicha prohibición. Un debilitamiento del sistema de pesos y contrapesos en el Estado ha dado lugar al incremento de tensiones políticas. Las elecciones municipales del 2008 estuvieron repletas de acusaciones de fraude y se reportaron irregularidades en las elecciones locales en la Región Atlántica que se llevaron a cabo a inicios de 2010”.

Fuente: Economist Intelligence Unit, 2010³.

CUADRO 6.2

Índice de democracia de Economist Intelligence Unit. 2010

Región	Países	Democracias plenas	Democracias imperfectas	Regímenes híbridos	Regímenes autoritarios
África subsahariana	44	1	8	10	25
América Latina	13	1	9	3	0
Asia y Australasia	28	4	10	7	7
Centroamérica	6	1	3	2	0
El Caribe	5	0	3	1	1
Europa del Este	28	1	15	6	6
Europa del Oeste	21	16	4	1	0
Medio Oriente y África del Norte	20	0	1	3	16
Norteamérica	2	2	0	0	0
Total	167	26	53	33	55

Fuente: Elaboración propia con base en Economist Intelligence Unit, 2010.

Constitución y clausurara el Congreso (Proyecto Estado de la Región, 1999; Ruhl, 1998 y 2005).

Esta sección analiza las relaciones cívico-militares en Centroamérica durante los últimos años. Su propósito es valorar cuánto se ha avanzado en la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, una premisa básica para la democracia. Se organiza en dos acápite, inspirados en el marco analítico propuesto por Ruhl (2005) para Guatemala. En el primero se examina la subordinación de los militares al control de los poderes civiles y su sujeción a la jurisdicción y las leyes civiles. En el segundo se exploran las prerrogativas de autonomía que tienen los ejércitos para su funcionamiento, poniendo especial atención en las tendencias recientes en el gasto, el número efectivos y la asignación de nuevas funciones, para determinar si hay indicios de una carrera armamentista.

El estudio se centra en los cuatro países de la región que cuentan con fuerzas armadas (Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua). Cabe recordar que Costa Rica y Panamá constituyen el único espacio binacional del mundo en el que no existen ejércitos.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



FUERZAS ARMADAS

VÉASE

Cajina, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Control civil formal, pero con escasas capacidades de supervisión

Las escasas capacidades políticas y técnicas del poder civil para hacer ejercer un control efectivo sobre las fuerzas armadas, diagnosticadas en 2003 por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, no mejoraron significativamente en años recientes. En los países que tienen ejército, el Poder Ejecutivo sigue monopolizando la gestión de la parte civil en las relaciones cívico-

militares, con casi nulos contrapesos de parte del Poder Legislativo.

Los Parlamentos centroamericanos poseen las competencias legales para legislar en los temas de defensa nacional, organización, autonomía y presupuestos de las fuerzas armadas e ingreso de tropas extranjeras, entre otros, así como para fiscalizar las actividades en estos ámbitos. Todos cuentan con una comisión permanente de Defensa⁴. Sin embargo, no hay evidencia documental y empírica sobre el ejercicio de esa facultad fiscalizadora, o de definiciones conceptuales, políticas y operativas que de manera explícita estipulen la participación del Poder Legislativo en la formulación de las políticas de seguridad y defensa nacional, y en la conducción política de la defensa. Por ejemplo, en las atribuciones constitucionales o en las normativas internas de los órganos legislativos de la región no existen indicios de articulación entre las comisiones legislativas de Defensa, Relaciones Exteriores, Presupuesto y Seguridad Pública, con el fin de abordar la complejidad del sector defensa y ejercer influencia sobre el Poder Ejecutivo (Born et al., 2003).

Además, los Parlamentos aprueban el presupuesto de defensa como parte del presupuesto general de cada país, proceso en el que sus comisiones de Defensa no tienen participación directa y decisiva, ya que esa atribución está reservada a una comisión específica. Otro ejemplo es que todos los proyectos de ley referidos al ámbito de la defensa en Centroamérica han sido presentados al Congreso por el Poder Ejecutivo, o por los mismos militares a través de este (cuadro 6.3).

Casi veinte años después de la firma de los acuerdos de paz en Guatemala (1996) y en El Salvador (1992), muy pocos de los antiguos jefes militares, tantas veces señalados por abusos cometidos durante la guerra, han sido juzgados. En Guatemala, luego de un proceso de doce años, en el 2002 se condenó a un coronel por el asesinato de la defensora de los derechos humanos Myrna Mack; otros casos de alto perfil, entre ellos el asesinato del arzobispo Gerardi, aún esperan

(Robles, 2006). En El Salvador, pese a que la Comisión de la Verdad documentó 22.000 denuncias de violaciones a los derechos humanos, de las cuales el 60% se atribuía a las fuerzas armadas, la Ley de Amnistía de 1996 impidió sentar las responsabilidades y resarcir a las víctimas. La derogatoria de esta ley, solicitada por activistas de derechos humanos que la catalogan como contraria a la Constitución, es uno de los “dominios reservados”⁵ existentes en este país, donde la acción gubernamental es vetada por grupos de poder fáctico, en este caso la Asociación de Veteranos Militares (Burgos, 2011).

En síntesis, las relaciones cívico-militares en Centroamérica se circunscriben a las relaciones entre el Ejecutivo y las fuerzas armadas, con poca participación y fiscalización de otros poderes del Estado. En este contexto de falta de transparencia, los ejércitos mantienen una alta independencia legal y funcional, cuyo alcance real es difícil de medir. En años recientes en dos países han ocurrido eventos que resultan preocupantes desde el punto de vista de las relaciones cívico-militares en una democracia. Por una parte, en Honduras, el 28 de junio de 2009 el ejército allanó la residencia del presidente Zelaya y lo expatrió a Costa Rica, en medio de una aguda crisis entre los poderes del Estado (véase el anexo de este capítulo). Por otra parte, en 2010, a instancia del Ejecutivo la Asamblea Legislativa de Nicaragua aprobó un conjunto de leyes que otorga al Presidente amplios controles sobre las fuerzas armadas, que podrían afectar el perfil profesional y no partidista del ejército.

Ejércitos pequeños y sin desbalance extremo de fuerzas

El análisis comparativo de los presupuestos militares en Centroamérica revela que el gasto de defensa global entre 2005 y 2009 ascendió a poco más de 2.000 millones de dólares. Es un gasto relativamente bajo, menos del 1% de la producción en ese período, y no experimentó incrementos importantes en los últimos años, salvo en Honduras, donde se duplicó durante la segunda

CUADRO 6.3

Leyes en materia de defensa aprobadas en Centroamérica. 2003-2006

País	Año	Leyes
El Salvador		No se ha aprobado legislación en este período.
Guatemala ^{a/}	2005	Ley de desclasificación de información sobre asuntos militares, diplomáticos y de seguridad nacional. Ley de la Dirección General de Inteligencia Civil. Ley de régimen de clases pasivas para discapacitados del Estado en el orden militar.
	2008	Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad.
Honduras	2005	Ley de personal para los miembros de las Fuerzas Armadas.
Nicaragua	2005	Ley Orgánica de Tribunales Militares. Ley de adición a la Ley 523, Ley Orgánica de Tribunales Militares.
	2006	Código Penal Militar.
	2007	Reforma a la Ley 290, de organización, competencia y procedimientos del Poder Ejecutivo. Código de Procesamiento Penal Militar.
	2010	Ley de Seguridad Nacional. Ley de Defensa Nacional. Ley de Régimen Jurídico de Fronteras.

a/ En Guatemala se han presentado importantes propuestas pero no han sido aprobadas como legislación. En el 2003 la propuesta n° 2794, denominada Código Militar, incluye: i) Ley Penal Militar, ii) Ley de competencia de los juzgados y tribunales militares y remisión del proceso penal militar a las disposiciones del Código Procesal Militar, iii) Ley de Organización y Funcionamiento de la Justicia Militar y iv) Ley Penitenciaria Militar. El 21 de septiembre de 2005, la iniciativa pasó a primer debate, pero a junio del 2011 no había sido aprobada. La Propuesta de Reformas a la Ley Constitutiva del Ejército (n° 3539) ingresó a la Comisión de la Defensa Nacional el 21 de septiembre del 2006, y obtuvo un dictamen favorable el 26 de septiembre del 2006. Finalmente, la iniciativa de ley n° 3530, "Aporte financiero para la sobrevivencia del Instituto de Previsión Militar", dispone aprobar un aporte extraordinario de 770 millones de quetzales, durante doce años consecutivos, para garantizar la solvencia financiera del Instituto de Previsión Militar.

Fuente: Cajina, 2010. Actualización con base en Castro y Bermeo, 2009; Fundación Myrna Mack, 2007 y Resdal, 2008.

mitad de la década (cuadro 6.4). Cabe mencionar que en Guatemala, Honduras y Nicaragua el gasto en defensa es superior al gasto judicial.

Los presupuestos militares muestran deferencias entre los países: los dos que dedican más recursos a la defensa, Guatemala y El Salvador, más que triplican el gasto de Nicaragua. El gasto per cápita es relativamente similar en las naciones del denominado "Triángulo Norte" y, de nuevo, es bastante menor en Nicaragua. Sin embargo, dado el reducido tamaño de la economía de este último país, ese menor gasto militar representa un mayor esfuerzo económico.

En términos generales, es evidente que se trata de establecimientos militares chicos y más o menos equiparables en términos de la cantidad de efectivos. Mientras Guatemala y El Salvador se sitúan en el rango de los 15.000 efectivos, Honduras y Nicaragua registran alrededor de 12.000. A manera de comparación, en 1985 estos países tenían más de 40.000 efectivos, excepto Honduras, que contabilizaba

17.600 (Benítez, 1986). Las diferencias en materia de gasto no puede explicarse por el tipo de equipos que poseen los ejércitos, ya que ninguno de ellos tiene armamento sofisticado ni tecnología de punta, que son costosos y no están al alcance de sus economías. Una posible razón para las disparidades entre los presupuestos estriba en el rubro de servicios personales (salarios, prestaciones sociales y conexos) que se lleva la mayor parte, usualmente más del 50%, de los recursos asignados.

Por último cabe señalar que, en los últimos años, las funciones de las fuerzas armadas de los países centroamericanas han sido profundamente afectadas por la política subregional de los Estados Unidos para combatir el narcotráfico, la que ha sido planteada en términos de "guerra contra las drogas". Distintos programas regionales, que se analizan en detalle en el capítulo 7, como la Iniciativa Mérida, la Iniciativa de Seguridad Regional para Centroamérica y la más reciente Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe (Carsi y CBSI, respectiva-

mente, por sus siglas en inglés) promueven la subregionalización de la guerra contra las drogas y, en consecuencia, militarizar a las policías y "policializar" a los ejércitos.

Sistema electoral

Aunque en el período bajo análisis no se interrumpió la actividad electoral en la región, en términos de comicios democráticos hubo involuciones en al menos dos países (Honduras y Nicaragua). En cambio, en El Salvador la democracia electoral superó sin problemas el umbral de la alternancia en el poder. Por otra parte, persistieron la politización de las autoridades electorales, ya reportada en el *Informe Estado de la Región (2008)*, y la falta de controles sobre el financiamiento a los partidos políticos, una fuente de inequidad y de riesgo de penetración de actores ilegales en la política electoral.

Esta sección analiza la evolución reciente de los sistemas electorales en Centroamérica. Su propósito es examinar si las reglas bajo las cuales se celebran los comicios, y las instituciones

CUADRO 6.4

CENTROAMÉRICA

Indicadores sobre las fuerzas armadas. 2005-2010

Rubros	El Salvador ^{a/}	Guatemala	Honduras ^{b/}	Nicaragua ^{c/}
Gasto en defensa total (2005-2009) (millones de dólares)	637,0	783,0	447,6	212,6
Gasto en defensa en relación con el PIB (2005-2009)	0,6	0,4	0,7	0,7
Gasto en defensa per cápita (2009) (dólares)	16,0	14,0	12,0	7,0
Gasto en defensa en relación con el gasto en justicia (2006-2009)	0,7	1,1	1,6	1,5
Efectivos militares totales	15.500	15.212	12.000	12.000
Efectivos en el ejército (%)	89	88	69	83
Efectivos en la fuerza naval (%)	5	6	12	7
Efectivos en la fuerza aérea (%)	6	6	19	10
Militares por 10.000 habitantes (2010)	21	11	31	36
Militares por 10 km ² (2010)	7.366	1.276	1.066	896

a/ Las cifras de El Salvador no incluyen los gastos del Gobierno en el Fondo de Pensiones de la Fuerza Armada y el Centro Farmacéutico de la Fuerza Armada. Si estos se incluyeran, el gasto total para 2007 aumentaría a 205,7 millones de dólares.

b/ Las cifras de Honduras no incluyen importaciones de armas ni pensiones militares.

c/ Las cifras de Nicaragua incluyen asistencia militar de Estados Unidos y Taiwán.

Fuente: Cajina, 2010 y Solana, 2010 en lo que concierne a gasto judicial.

a cargo de su gestión, son capaces de reflejar de manera limpia y libre la voluntad popular. Se divide en cuatro acápites. El primero valora si en las rondas de elecciones nacionales y locales del período 2008-2010 hubo posibilidades reales de alternancia en el poder, en un ambiente de libertad y neutralidad institucional. El segundo acápite examina si hubo avances en la despolitización de los tribunales electorales. El tercer apartado se centra en el tema de la proporcionalidad de las reglas electorales, es decir, su mayor o menor capacidad de traducir la distribución del voto popular en cuotas de poder político relativamente similares. Finalmente, el cuarto acápite, evalúa las reformas electorales aprobadas y los controles sobre el financiamiento político.

Alternancia del poder, pero con elecciones cuestionadas

En el período transcurrido desde la publicación del *Informe Estado de la Región (2008)*, en el Istmo hubo cuatro elecciones nacionales -El Salvador (2009), Honduras (2009), Panamá (2009) y Costa Rica (2010)-, en tres de las cuales la oposición política derrotó al partido gobernante. Solo en Costa

CUADRO 6.5

CENTROAMÉRICA

Continuidad o cambio en el control del Poder Ejecutivo en las dos últimas elecciones

País	Partido/alianza ganador ^{a/} (año electoral previo)	Partido/alianza ganador (último año electoral)	Alternancia	
Costa Rica	PLN (2006)	PLN (2010)	No	Sí
El Salvador	Arena (2004)	FMLN (2009)	Sí	Sí
Guatemala	UNE (2007)			
Honduras	PL (2005)	PNH (2009)	Sí	Sí
Nicaragua	FSLN (2006)			
Panamá	Patria Nueva ^{b/} (2004)	Alianza por el Cambio ^{c/} (2009)	Sí	Sí

a/ Los nombres completos de las agrupaciones políticas pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

b/ Coalición del PRD y el PP.

c/ Coalición de Molirena, PAN, CD y UP.

Fuente: Artiga, 2010.

Rica, la democracia más antigua, triunfó la continuidad (cuadro 6.5). En todos los países menos El Salvador, donde el resultado fue muy reñido, los ganadores obtuvieron una amplia mayoría de los sufragios, situación que revirtió la tendencia de estrechos márgenes de victoria observada en los comicios realizados durante la primera parte de la década (Programa Estado

de la Nación, 2008). Una característica fundamental de la democracia es que, periódicamente, los gobernantes pueden ser relevados del ejercicio del poder por decisión de la ciudadanía (Przeworski, 2010). Un sistema electoral democrático es aquel en el cual hay posibilidad real de que, mediante un proceso limpio y libre, ocurra una alternancia en el poder.

El caso de El Salvador es llamativo, pues la alternancia se dio después de veinte años de gobierno del partido Alianza Republicana Nacionalista (Arena). Además, significó un profundo cambio en el Ejecutivo, al pasar del partido más a la derecha (Arena) al partido más a la izquierda del espectro ideológico (FMLN). A pesar de dudas previas sobre la limpieza de las elecciones y la polarización de la campaña política, los comicios transcurrieron de manera ordenada y sin evidencias de fraude. Arena aceptó su derrota la misma noche en que se dieron a conocer los resultados preliminares. En Panamá la alternancia también ocurrió sin mayores complicaciones: Ricardo Martinelli, de la Alianza por el Cambio, ganó con el 60% de los votos válidos. En ambos países -así como en Costa Rica- las elecciones fueron libres y limpias y transcurrieron en un ambiente de normalidad.

En contraste con lo anterior, en la ronda electoral 2008-2010 hubo dos elecciones que tuvieron problemas de legitimidad y de transparencia. El primer caso fueron los comicios generales de 2009 en Honduras, realizados durante la aguda crisis política que desató el derrocamiento del presidente Zelaya, el 28 de junio de ese año. Estos se efectuaron en un ambiente de intensa polarización social, militarización y escasa observación internacional. Sin embargo, el cuestionamiento trascendió las elecciones mismas, pues lo que estuvo en entredicho fue la legitimidad del régimen político: no se cuestionó cuál de los candidatos presidenciales había triunfado, sino la legalidad y legitimidad del proceso y el nivel real de participación electoral. El abstencionismo fue del 50%, el más alto de la historia reciente del país, como se detallará más adelante. El segundo caso problemático fueron las elecciones municipales de 2008 en Nicaragua. Ese proceso también se llevó a cabo con escasa observación internacional, y aún a la fecha no se conoce la declaratoria desagregada de resultados. Tanto dentro como fuera de Nicaragua estos comicios dieron lugar múltiples críticas por fraude y manipulación de los resultados⁶. Cabe recordar que ya en su edición anterior

(2008) este Informe había consignado la existencia de denuncias por irregularidades en el escrutinio de votos en las elecciones presidenciales de Honduras en 2005 y de Nicaragua en 2006 (Programa Estado de la Nación, 2008; cuadro 7.4).

Para el 2011 están previstas las elecciones presidenciales en Nicaragua y Guatemala, ambas marcadas por el sello de la reelección. En Nicaragua el presidente Ortega se presenta como candidato, luego de que una resolución de la Corte Suprema declarara inaplicable la prohibición de la reelección sucesiva; en Guatemala la esposa (hoy ex esposa) del presidente Colom, anunció su candidatura después de optar por el divorcio, acción que corresponde a la nueva modalidad de “reelección conyugal” que fuera inaugurada por el matrimonio Kirchner en Argentina (Zovatto, 2011). Estos procesos electorales serán claves para determinar si existe el grado de madurez democrática e institucional requerido para canalizar las tensiones políticas que se han vivido en ambos países durante los últimos años.

Ejecutivos no tienen mayoría en los Congresos

En Centroamérica predominan los gobiernos divididos: quien controla el

Poder Ejecutivo no tiene mayoría parlamentaria. Solo en dos países sucede lo contrario: en Honduras, donde el amplio triunfo del Partido Nacional en las elecciones presidenciales del 2009 “arrastró” la votación legislativa, y en Panamá, donde el presidente Martinelli logró mayoría gracias a una coalición de partidos (cuadro 6.6). En Costa Rica, el holgado triunfo en los comicios presidenciales no le alcanzó al Partido Liberación Nacional para apalancar el voto legislativo. El Salvador fue el país donde las elecciones de diputados fueron más competidas y, en la actualidad, el Presidente obtiene apoyos legislativos de mayorías que cambian según el tema en cuestión; esta configuración de fuerzas fue favorecida por la división del partido Arena⁷. En Guatemala y Nicaragua, los Ejecutivos tienen minorías parlamentarias y está por verse si los comicios de finales de 2011 cambiarán ese escenario.

Esta división plantea desafíos a la gobernabilidad democrática, pues hace más laboriosa la formación de mayorías políticas que respalden las prioridades de los gobiernos. Por otra parte, sin embargo, son un contrapeso indispensable en democracias imperfectas o regímenes híbridos, donde los Ejecutivos tienden a arrogarse poderes especiales y las libertades no están plenamente garantizadas.

CUADRO 6.6

CENTROAMÉRICA

Escaños legislativos del partido/alianza en el Gobierno (última elección en cada país)

País	Partido/alianza en el Gobierno ^{a/}	Total de escaños legislativos	Porcentaje
Costa Rica	PLN (2010)	24 de 57	42,1
El Salvador	FMLN (2009)	35 de 84	41,7
Guatemala	UNE (2007)	51 de 158	32,3
Honduras	PNH (2009)	71 de 128	55,5
Nicaragua	FSLN (2006)	38 de 92	41,3
Panamá	Alianza por el Cambio ^{b/} (2009)	42 de 71 ^{c/}	59,2

a/ Los nombres completos de las agrupaciones políticas pueden consultarse en la sección “Siglas y acrónimos” de este Informe.

b/ Coalición de Moliereña, PAN, CD y UP.

c/ El CD, partido del actual Presidente, obtuvo catorce escaños.

Fuente: Elaboración propia con base en los resultados oficiales de cada elección.

En los países donde el Ejecutivo ha estado en minoría en el Congreso, se nota un declive en el porcentaje de legislación aprobada por iniciativa del Ejecutivo. En Costa Rica, en 2007, este indicador fue de un 34,7% del total de leyes promulgadas, y de 27% en el 2009. En El Salvador disminuyó de 62% a 42% entre 2006 y 2008. También llaman la atención las diferencias entre países en cuanto a la producción de leyes; en el quinquenio 2005-2009 el promedio para Costa Rica fue de 73 leyes aprobadas al año, cercano a Panamá, con 68, mientras que en Nicaragua fue de 39 y en El Salvador de apenas 10 (véase el Compendio Estadístico, sección de indicadores políticos).

Persiste influencia partidaria sobre las instituciones electorales

En el período bajo análisis no hubo cambios en el grado de independencia real de los órganos electorales de la región. Las entidades que tenían plena independencia frente a los poderes del Estado y los partidos políticos la siguen teniendo, y las que carecían de ella continúan sujetas a la influencia política de actores interesados.

En Costa Rica las autoridades electorales no son escogidas por la Asamblea Legislativa, sino por las y los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, con el fin de salvaguardar la independencia del Tribunal Supremo de Elecciones. En los demás países estas autoridades son nombradas por los Parlamentos, bajo lineamientos partidistas (Artiga, 2008). En principio la representatividad de los partidos en el órgano electoral no debería ser un problema *per se*, pero dadas las condiciones de debilidad institucional y los conflictos entre poderes que no pocas veces se suscitan en estos países, este tipo de designaciones limita la capacidad de maniobra de ese tribunal para actuar como árbitro ante un eventual conflicto electoral. En la mayoría de los casos, ello ha llevado a una distribución partidaria de cuotas de poder en el máximo órgano electoral. En el caso de Honduras la participación de los partidos se redujo a tan solo tres de ellos, los dos tradicionales y uno escogido por estos últimos

entre los tres minoritarios. Solo en Nicaragua, por el momento, la designación partidaria ha dado paso a un firme control político del oficialismo sobre el Tribunal Electoral.

De acuerdo con el *Barómetro de las Américas*, en la mayoría de las naciones centroamericanas la confianza ciudadana en el órgano electoral es baja, con promedios que oscilan entre el 38% y el 51%, con excepción de Costa Rica, donde el grado de confianza es mayor (Artiga, 2010). Rosas (2010) utilizó datos del *Latinobarómetro* para demostrar que cuanto mayor sea la percepción de la autonomía de estas instituciones, mayor es la confianza en el proceso electoral. Para realizar estas pruebas calculó un índice de autonomía de cada ente electoral, que incluye dos calificaciones: la independencia profesional⁸ y la independencia partidaria. En la tabla resultante, los países del Istmo se ubican entre las mejores y las peores posiciones; en este último caso, las dos mediciones existentes muestran una tendencia hacia el empeoramiento de las condiciones observadas (cuadro 6.7).

Desproporcionalidad moderada en los sistemas electorales

Los sistemas electorales de Centroamérica pueden dividirse en dos grupos, según sea su capacidad de reflejar el resultado obtenido en las urnas en una distribución similar de escaños o curules en sus respectivos Congresos. En el primer grupo están los países en los que esa distribución responde bastante bien a la voluntad expresada por los votantes; es decir, a la hora de repartir cuotas políticas los sistemas son bastante proporcionales. Estos son los casos de Nicaragua, El Salvador, Honduras y Costa Rica, que en las elecciones celebradas en las últimas décadas puntúan consistentemente por encima de 90 (en una escala de 100) en el índice de proporcionalidad de Rose (recuadro 6.3).

El segundo grupo comprende a los países cuyos sistemas electorales son marcadamente desproporcionales: la distribución de los escaños o curules en el Parlamento se aleja, de manera significativa, de los resultados obtenidos en las urnas. En estas circunstancias, algunos partidos terminan siendo

CUADRO 6.7

CENTROAMÉRICA

Calificación de autonomía profesional y partidaria de los órganos electorales

País	1998		2006	
	Autonomía partidaria ^{a/}	Autonomía profesional ^{b/}	Autonomía partidaria	Autonomía profesional
Costa Rica	3	9,0	3	9,0
El Salvador	2	4,9	1	2,4
Guatemala	2	2,3	2	1,3
Honduras	2	2,6	2	3,0
Nicaragua	2	3,0	2	1,8
Panamá	2	5,5	2	5,5

a/ La escala va de 1 a 3, donde 3 es la máxima autonomía para aquellas autoridades nombradas por órganos no partidarios y con base en un concurso público de méritos.

b/ La escala va de 1 a 10, donde 10 es la máxima autonomía, es decir cumple con todos los factores evaluados para el nombramiento del personal.

Fuente: Elaboración propia con base en Rosas, 2010.

favorecidos con cuotas políticas bastante más elevadas que la proporción de votos que recibieron, y otros resultan perjudicados al experimentar la situación inversa. En Centroamérica, Panamá y Guatemala tienen los sistemas más desproporcionales.

En estos dos países las reglas electorales son la principal causa de la mayor desproporcionalidad. En Panamá predominan los circuitos uninominales, es decir, distritos electorales que solo eligen un congresista (el ganador lo gana todo, aunque haya triunfado por un solo voto). En Guatemala hay diez circunscripciones pequeñas (con tres o menos escaños) y sus resultados se combinan con el uso de la fórmula D'Hondt, que entre las denominadas fórmulas proporcionales es la más desproporcional. No hay evidencias de que, en Centroamérica, la desproporcionalidad en las elecciones legislativas esté asociada a una distorsión del voto popular debido a irregularidades electorales (fraudes).

En este tema no existe una clara tendencia regional a lo largo del tiempo. En Honduras, Nicaragua y Costa Rica la proporcionalidad de los sistemas electorales disminuyó en el período 1990-2010, pero el cambio fue leve y no alteró significativamente la situación. En El Salvador y Honduras la mejoría fue notable. Guatemala, por el contrario, exhibe la peor combinación: un sistema desproporcional que evolucionó hacia una mayor desproporcionalidad (cuadro 6.8). Puestos en contexto, los resultados que obtiene la región son moderados si se comparan con los de otros países que tienen modalidades distintas de organización electoral, como los sistemas de mayoría (Belice, Estados Unidos) o el sistema segmentado (México)⁹.

Estabilidad de reglas electorales y pocos controles sobre el financiamiento de los partidos

En los últimos cinco años en Centroamérica se mantuvo la tendencia observada desde principios de la década de los noventa: por una parte, demandas ciudadanas a favor de una reforma electoral amplia y profunda,

RECUADRO 6.3

La proporcionalidad de los sistemas electorales y el índice de Rose

Todos los sistemas electorales tienen efectos desproporcionales (gráfico 6.1). Debido a que la distribución de la población no es homogénea en el territorio, es prácticamente imposible garantizar que todo voto "pese" igual a la hora de elegir representantes políticos. Esta situación, por supuesto, refuerza la necesidad de generar reformas electorales que armonicen los cambios políticos y sociodemográficos de los países, con las reglas utilizadas para la transformación de los votos en escaños.

Para medir la proporcionalidad se utiliza el índice de Rose, el cual se calcula mediante la fórmula: $I_r = 100 - \frac{1}{2} \sum |V_i - S_i|$, donde V_i y S_i son los porcentajes de votos y escaños del i -ésimo partido. En términos más sencillos, el índice de proporcionalidad se calcula sumando la

diferencia entre el porcentaje de curules de cada partido y el porcentaje de sus votos, para luego dividir entre dos y restar cien. Solo se considera a los partidos que obtuvieron escaños.

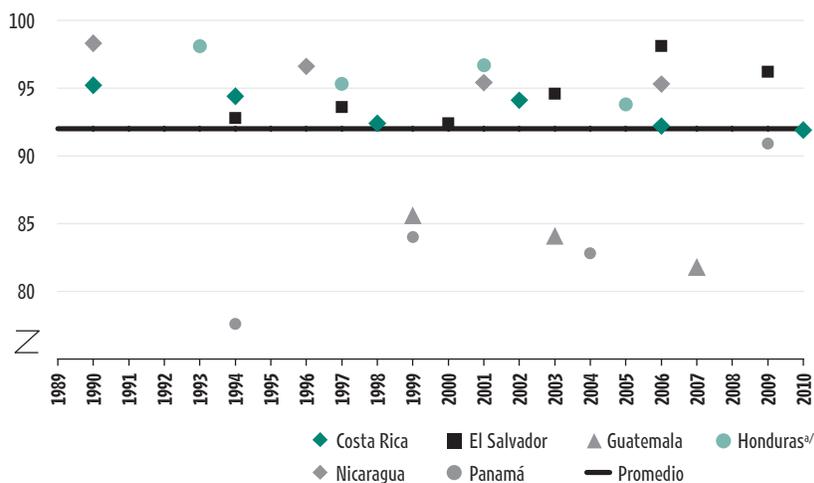
De acuerdo con Mackie y Rose (1991), en los sistemas de representación proporcional el índice varía entre 79% (España) y 100% (Malta). En los sistemas de mayoría relativa (sistemas de pluralidad), el índice de Rose se ubica entre 79% (Reino Unido) y 94% (Congreso de los Estados Unidos). Estos resultados indican que, en promedio, los sistemas de representación proporcional muestran mejores niveles de proporcionalidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2010; O'Neal, 1993; Mackie y Rose, 1991 y Gunther, 1989.

GRÁFICO 6.1

CENTROAMÉRICA

Desproporcionalidad de los sistemas electorales en la conformación de los Parlamentos. 1990-2010



a/ La información sobre las elecciones presidenciales de 2009 en Honduras no estuvo disponible cuando se preparó este estudio.

Fuente: Artiga, 2010.

CUADRO 6.8

CENTROAMÉRICA

Evolución en la proporcionalidad de los sistemas electorales

(elecciones legislativas del período 1990-2010)

Nivel	Tendencia ^{a/}	
	Aumenta la proporcionalidad	Disminuye la proporcionalidad
Sistemas más proporcionales ^{b/}	El Salvador	Costa Rica Honduras ^{c/} Nicaragua
Sistemas más desproporcionales ^{d/}	Panamá	Guatemala

a/ La tendencia tiene dos comportamientos: aumenta (en la elección más reciente, la proporcionalidad del sistema electoral supera en más de tres puntos porcentuales la registrada en la primera elección del período) o disminuye (en la elección más reciente, la proporcionalidad es tres puntos porcentuales inferior a la registrada en la primera elección del período).

b/ Sistemas más proporcionales: en todas las elecciones la desproporcionalidad es inferior al promedio centroamericano (92 en una escala de 100).

c/ Los resultados de las elecciones de 2009 en Honduras no estaban disponibles.

d/ Sistemas más desproporcionales: en todas las elecciones la desproporcionalidad es superior al promedio centroamericano.

Fuente: Elaboración propia a partir de Artiga, 2010.

por lo general impulsada por actores de la sociedad civil y fuerzas políticas relativamente minoritarias, y por el otro, la aprobación, por parte de los Congresos, de cambios más acotados que los demandados.

En ninguno de los países del Istmo se modificaron aspectos vitales de un sistema electoral, como el sistema de elección presidencial y legislativo, las fórmulas de asignación de escaños parlamentarios, el tamaño de las circunscripciones o la duración del mandato presidencial, entre otros. Solo en Costa Rica 2009 se promulgó un nuevo Código Electoral.

Una excepción es el caso de Nicaragua: en octubre de 2010 una resolución de la Corte Suprema de Justicia declaró inaplicable el artículo 147 de la Constitución Política, que prohibía la reelección presidencial consecutiva. La Corte se basó en un razonamiento similar al aplicado por la Sala Constitucional de Costa Rica en el 2003, para declarar inconstitucional la prohibición de la reelección presidencial, de 1969, y reinstaurar el *statu quo* ante (la reelección con ocho años de espera). Según este argumento,

la prohibición total de la reelección viola el derecho de ser elegido de todos los habitantes, y por tanto es inconstitucional. La modificación de la normativa electoral de Nicaragua, a través de una instancia judicial, generó polémica, debido a que los magistrados que en ese momento conformaron la Corte Suprema son abiertamente afines al partido gobernante, el Frente Sandinista. Con este cambio, se abrió el camino para que el presidente actual aspire a un nuevo mandato presidencial en los comicios de 2011.

En El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá las reformas estaban en pleno debate al momento de redactarse este Informe, pues no había acuerdo en los puntos estratégicos o sensibles (cuadro 6.9). En Honduras, la propuesta de reforma que se encuentra actualmente en el Congreso fue elaborada por el Tribunal Supremo Electoral y presentada a la ciudadanía mediante un proceso de socialización y consulta que se realizó durante el 2010 y principios del 2011.

Un aspecto crítico de la reforma electoral es el financiamiento de los partidos políticos, un tema en el que hay

pocos avances y situaciones dispares. Costa Rica realizó reformas profundas (2009), luego de las irregularidades detectadas en el financiamiento de los dos principales partidos en las elecciones generales de 2002. Estas reformas se orientaron a robustecer los controles del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) sobre el financiamiento (público y privado), la introducción de algunos criterios de equidad en la distribución del subsidio público, la posibilidad de emplearlo para gastos de organización y capacitación partidaria y, por último, el financiamiento político en elecciones municipales. En 2006 Panamá aprobó cambios en las condiciones de acceso al financiamiento y los criterios de distribución. En este país, los partidos políticos que quieran tener derecho a financiamiento público deben superar el umbral del 4% de los votos válidos emitidos, y para el caso de las candidaturas independientes, deben ganar el puesto por el que compiten. Por contraste destaca la situación de El Salvador, donde existe un sistema muy permisivo, sin ningún tipo de controles, y no ha sido posible avanzar en la legislación del financiamiento político.

En el medio de estos dos extremos están los demás países del Istmo, ninguno de los cuales registra cambios significativos en las reglas del financiamiento político durante los últimos cinco años. Este panorama se agrava por los crecientes cuestionamientos que se han presentado, en todo el Istmo, en torno a la penetración del crimen organizado, concretamente el lavado de dinero, en las finanzas de los partidos. Este tema aún no ha sido objeto de las pesquisas necesarias, ni en los países ni a nivel regional.

Las mayores debilidades de la región se dan en el tema del financiamiento privado y los controles sobre el origen y los montos de las contribuciones. Con excepción de El Salvador, todos los países tienen prohibiciones según el origen de los recursos. En Guatemala se establecen límites al monto de los aportes privados que un partido político puede recibir. Nuevamente, las diferencias entre países son palpables. El caso extremo es el de El Salvador,

CUADRO 6.9

CENTROAMÉRICA

Principales temas incluidos en las propuestas de reforma electoral. 2008-2010

País	Año	Propuestas de reforma
El Salvador	2010	Se declaran inconstitucionales la lista cerrada y bloqueada para elegir diputados y el requisito de afiliación partidista para postularse como candidato a diputado. Los puntos de reforma versan sobre: voto en el exterior, voto residencial, regulación de las campañas, control sobre el financiamiento de los partidos, rediseño de las circunscripciones electorales, participación ciudadana en los organismos electorales, ley de partidos.
Guatemala	2008-2010	Desde junio de 2008 una comisión mixta del Congreso y el Tribunal Electoral trabaja en la formulación de una reforma. Algunos temas que sobresalen son: sanciones económicas a los partidos por campaña anticipada y la creación del Instituto Cívico Político Electoral.
Honduras	2008	Se plantean reformas en las siguientes áreas: organismos electorales, Censo Nacional Electoral, sufragio para quienes cumplan 18 años entre el cierre del registro y el día de las votaciones, reformas a la modalidad del voto en el exterior, financiamiento de partidos y campañas, corporaciones municipales, elecciones primarias, candidaturas, encuestas y sondeos, regulación de la campaña, convocatoria, papeletas, organización del proceso electoral, escrutinio.
	2009	Se discute la convocatoria a una Asamblea Constituyente.
	2010-2011	Proceso de consulta del proyecto de Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP).
Panamá	2006	Los temas discutidos incluyen: voto en el exterior, así como en hospitales, asilos y cárceles, derecho al sufragio de quienes renunciaron a la nacionalidad panameña o adquirieron otra, voto de los miembros de organismos electorales, depuración del padrón electoral, impedimentos para optar a cargos de elección popular, selección de dirigentes y candidatos partidistas, financiamiento público para los partidos, topes en los gastos de campaña y donaciones privadas, regulación del tiempo de propaganda, candidaturas independientes para diputados, asignación de escaños legislativos, revocatoria de mandato, número de diputados, rediseño de circuitos electorales.

Fuente: Elaboración propia con información de Artiga, 2010.

donde las contribuciones incluso pueden ser anónimas. El caso más restrictivo es el de Costa Rica, donde el nuevo Código Electoral prohíbe cualquier tipo de contribución privada, excepto las provenientes de personas físicas, en cuyo caso pueden realizarse sin límite de monto.

Así las cosas, en la actualidad las naciones centroamericanas (sin incluir Belice) mantienen un esquema mixto, que permite a los partidos políticos obtener ingresos del Estado, a través del financiamiento público, y además recibir donaciones y contribuciones de tipo privado. Costa Rica, El Salvador, Honduras y Panamá otorgan financiamiento previo y posterior a los partidos. Con la reforma del 2009, en Costa Rica se reinstauró la posibilidad de pagar por adelantado la denominada “deuda política”.

La legislación normalmente prevé sanciones de tipo pecuniario, penal o administrativo, que se aplican al partido, el candidato o los donantes, según sea la transgresión. En Centroamérica, solo El Salvador no cuenta con estos instrumentos. En los otros cinco países la más común es la sanción pecuniaria a los partidos políticos. Solo Costa Rica, Nicaragua y Panamá aplican esta medida a los candidatos, y únicamente Nicaragua lo hace con los donantes. En cuanto a las sanciones penales, que constituyen el mecanismo más fuerte para castigar actuaciones ilícitas, solo en Costa Rica y Nicaragua recaen sobre los candidatos y los donantes. En Guatemala, si bien las reformas de 2004 establecen este tipo de sanciones, el marco legal carece de definiciones claras que permitan su puesta en práctica.

Inclusión ciudadana

Esta sección estudia el avance de la inclusión ciudadana en Centroamérica. Su propósito es documentar si en los últimos años se han removido barreras legales y prácticas para el ejercicio de los derechos políticos de las personas. En esta oportunidad el análisis se centra en la efectiva universalización del derecho al voto y en la puesta en marcha de acciones afirmativas para el logro de resultados más equitativos en el ejercicio del derecho a ser electo en cargos públicos.

La sección se organiza en tres acápi-tes. El primero estudia la remoción de barreras al voto de poblaciones especiales. El segundo analiza la remoción de barreras al voto de los ciudadanos en el extranjero, un tema importante habida cuenta de que cerca del 10% de

la población del Istmo emigró en las últimas décadas, y dio lugar a lo que puede llamarse ausentismo electoral¹⁰. Finalmente, el tercer acápite documenta la aplicación de las cuotas de género en las listas de candidatos a puestos públicos.

La principal conclusión de este apartado es que, en materia de inclusión ciudadana, los países centroamericanos han tenido importantes progresos en los últimos años, aunque no todas las decisiones adoptadas han sido ejecutadas.

Ampliación efectiva del derecho a votar de adultos mayores y personas privadas de libertad

Durante los últimos años, las naciones de Istmo han avanzado en la aprobación de reformas y acciones políticas concretas para reducir las exclusiones políticas y las barreras que dificultan a grupos como los indígenas, las personas discapacitadas, los adultos mayores y los residentes en el exterior, ejercer libremente sus derechos civiles y políticos.

El *Informe Estado de la Región (2008)* daba cuenta de los problemas que subsistían entonces –y se mantienen aún– en las facilidades para la participación electoral de grupos poblacionales excluidos. En este sentido, en los procesos de 2009 y 2010 se destaca que Costa Rica, Panamá, y en menor medida El Salvador, pusieron en práctica medidas puntuales que, conforme se vayan generalizando, favorecerán la inclusión ciudadana y el ejercicio del derecho al sufragio. En Costa Rica, por ejemplo, se instalaron 35 juntas receptoras de votos en hogares de ancianos para las elecciones de 2010. En El Salvador, en 2009, se construyeron rampas para facilitar el acceso a los centros de votación de personas con problemas motrices. Otra medida que sobresale, tanto en Costa Rica como en Panamá, es la colocación de mesas electorales en centros penitenciarios, e incluso en hospitales en el caso panameño (Artiga, 2010).

De la mano con lo anterior, la región también ha realizado esfuerzos por ampliar y mejorar las condiciones para el ejercicio de los derechos políticos y el acceso al poder para poblaciones que, por diversas razones, se mantienen subrepresentadas políticamente.

Los casos típicos son los de las mujeres, los indígenas y los jóvenes. En este contexto, en los últimos años no se registran medidas afirmativas hacia los indígenas ni hacia los jóvenes, pero al menos en tres países (Costa Rica, Honduras y Panamá) se han promulgado disposiciones para establecer cuotas de participación femenina en las nóminas de candidatos de los partidos políticos. Algunas de estas regulaciones datan de la segunda mitad de los años noventa, pero en general se han venido ampliando en la última década.

Mayor reconocimiento al voto en el extranjero

El reconocimiento del derecho a votar de ciudadanos que viven en el extranjero ha ampliado los derechos políticos en el Istmo. Actualmente Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Panamá reconocen ese derecho en su legislación (cuadro 6.10), pero carecen de capacidades institucionales para garantizarlo con una cobertura adecuada en los países de concentración de migrantes centroamericanos. En el caso nicaragüense, la ley autoriza el voto desde el extranjero tanto para las elecciones presidenciales como para las parlamentarias. En Costa Rica el nuevo Código Electoral faculta a los residentes en el exterior a participar además en las consultas populares de orden nacional.

Sin embargo, solo Honduras y Panamá (2009) han puesto en práctica el voto en el extranjero. Aunque los niveles de inscripción y de votación de los ciudadanos residentes en el exterior se consideran bajos¹¹, es importante que se comiencen a sentar las bases para la ampliación de este derecho, sobre todo si se toma en cuenta la dinámica migratoria de la región y cuánto contribuyen las remesas a equilibrar las finanzas de los países.

Cuotas de género en listas de candidatos a puestos públicos

Costa Rica es el país más avanzado en el reconocimiento de cuotas femeninas en las nóminas de candidatos a puestos públicos. A partir de 2009 el Código Electoral establece la obligatoriedad de la paridad de género (50% hombres y 50% mujeres). Esto se aplica no solo en las listas de candidaturas, sino también en las precandidaturas y órganos directivos de los partidos, bajo el sistema de alternancia, de tal forma que si un hombre encabeza la lista, el segundo lugar debe ser ocupado por una mujer, el tercero por un hombre y así sucesivamente. La misma lógica rige si el primer lugar es asignado a una mujer. En los casos de Honduras y Panamá la cuota actual es de un 30%, aunque en el último de estos países la representación femenina en el Congreso sigue estando

CUADRO 6.10

CENTROAMÉRICA

Regulación sobre el voto en el extranjero

País	Voto en el extranjero	Ámbito de aplicación	Aplicación del mecanismo
Belice	No		No
Costa Rica	Sí	Elecciones presidenciales y consultas populares de alcance nacional	No
El Salvador	No		No
Guatemala	No		No
Honduras	Sí	Elecciones presidenciales	Sí (desde 2001)
Nicaragua	Sí	Elecciones presidenciales y parlamentarias	No
Panamá	Sí	Elecciones presidenciales	Sí (desde 2009)

Fuente: Elaboración propia con base en legislación electoral y declaratorias de resultados electorales en cada país.

lejos de cumplir con ese porcentaje (gráfico 6.2).

El avance en materia de la acción afirmativa hacia las mujeres va a paso muy lento en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pese a que existe el debate e incluso hay propuestas e interés para incrementar la presencia femenina en los órganos de representación popular, tanto a nivel nacional como municipal. De cualquier manera, se rescata que partidos como el FMLN (El Salvador), la UNE (Guatemala) y el FSLN (Nicaragua) han establecido algún tipo de mecanismo de cuotas para ampliar la participación de las mujeres.

Estados de derecho

La debilidad de los Estados de derecho constituye el principal rezago en la democratización de los sistemas políticos en Centroamérica. Esto reitera los hallazgos reportados en Informes anteriores, pero además, en el período transcurrido desde el último *Informe Estado de la Región (2008)*, entre los países con los sistemas más frágiles solo en El Salvador es posible documentar avances significativos. No obstante, la sostenibilidad de esos progresos se encuentra amenazada por el conflicto

que se registra desde julio de 2010 entre la Asamblea Legislativa y el Poder Ejecutivo salvadoreños, por un lado, y la Sala Constitucional, por el otro; tal situación, como ya se comentó en la “Valoración general” de este capítulo, se agravó en junio de 2011.

En Honduras y Nicaragua, por diversas circunstancias, más bien hubo retrocesos en la independencia judicial. En Guatemala fue necesaria la intervención de la Organización de Naciones Unidas para crear un órgano que lleve a cabo las labores propias de una fiscalía y ayude a combatir la impunidad, la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig). Algunos expertos han sugerido que se amplíe la cobertura de esta entidad a otros países de la región, o bien la instalación de entes similares en El Salvador y Honduras. Por otra parte, no hay indicios de fortalecimiento de las cortes de cuentas y los *ombudsman*, o defensores de los ciudadanos, en ninguna de las naciones del Istmo. En materia de capacidades institucionales del Estado de derecho, hay evidencia de que las distancias entre Costa Rica y el resto de la región, excepto El Salvador, se ampliaron de manera considerable.

Esta sección examina el avance de

Centroamérica en el desarrollo de robustas instituciones del Estado de derecho, una característica fundamental de una democracia representativa. Se divide en dos acápite. El primero, que estudia los sistemas de administración de justicia, enfatiza en temas como la independencia judicial, el acceso a los servicios de justicia, el gasto judicial como indicador de las capacidades institucionales y el desempeño de los sistemas en la provisión de una justicia pronta. El segundo se centra en las agencias especializadas en el control de la acción pública, como las contralorías o cortes de cuentas y los *ombudsman*, así como en los marcos normativos para garantizar la transparencia de la gestión pública.

Sistemas de administración de justicia

Después de casi dos décadas en las que en la región se han venido promulgando marcos normativos relacionados con los poderes judiciales¹², claramente se observa la ineficacia de tales instrumentos para fortalecer la independencia judicial frente a presiones externas, provenientes tanto del sistema político como de actores privados organizados. Las reformas en este ámbito continúan desarrollándose con un alto componente de cooperación internacional¹³. Distintos esfuerzos procuran mejorar el funcionamiento administrativo de la justicia, pero no han logrado modificar el actual modelo judicial, marcado por la influencia de la política en los nombramientos de jefes y la limitada disponibilidad de recursos.

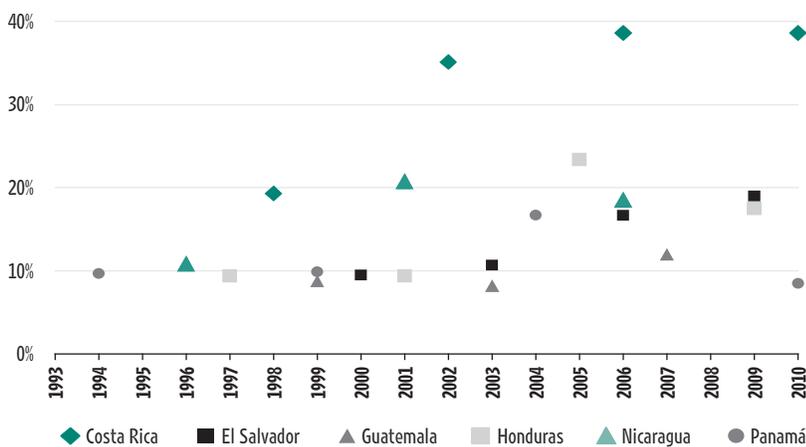
Se intensifican cuestionamientos a la independencia judicial

Durante los últimos cinco años, la independencia de los poderes judiciales de la región ha sido cuestionada de manera creciente, tanto por sectores políticos y sociedades civiles nacionales, como por de organizaciones internacionales, públicas y privadas. Los sistemas de Honduras y Nicaragua fueron los más criticados en el período de análisis de este Informe: el primero por el papel que jugó durante la crisis político-institucional del 2009 y el

GRÁFICO 6.2

CENTROAMÉRICA

Escaños ocupados por mujeres en los Parlamentos



Fuente: Artiga, 2010, con datos de la Unión Interparlamentaria, 2011.

segundo por haber anulado la limitación constitucional para la reelección presidencial, evidenciando así el control que ejerce el partido en el gobierno (FSLN) sobre el Poder Judicial.

La actitud deferente de la Corte hondureña ante los acontecimientos ocurridos durante y después del derrocamiento del presidente Zelaya queda manifiesta varias de sus decisiones: la negativa a revisar la validez de las actuaciones del Congreso (por ejemplo, el rechazo de recursos de inconstitucionalidad contra el decreto emitido por ese órgano acerca del relevo de Zelaya); el pronunciamiento a favor de la sustitución presidencial y la negativa a investigar la expulsión del Mandatario del territorio hondureño; la declaratoria de inocencia para los militares que abusaron de su autoridad al expulsar al Presidente y la persecución y destitución de funcionarios judiciales que se manifestaron en contra de la sustitución. La suma de estos hechos puso en entredicho la ya de por sí frágil independencia del sistema judicial frente a otros poderes, como el Legislativo y las fuerzas armadas¹⁴. Dos años más tarde, en 2011, en el marco de la negociación y acuerdo político para el regreso de Zelaya a Honduras, el Poder Judicial eliminó los procesos abiertos contra el Expresidente.

Diversos organismos internacionales se han pronunciado sobre estas actuaciones. La OACDH-ONU (2010), la CIDH (2010), expertos de la ONU y organizaciones no gubernamentales de carácter global como Human Rights Watch, Amnistía Internacional y la Fundación para el Debido Proceso, entre otros, expresaron su preocupación y condena por el comportamiento del Poder Judicial hondureño durante la crisis política. Independientemente de la perspectiva que se asuma, lo cierto es que esta coyuntura dio lugar a un revés en la legitimidad del Poder Judicial como árbitro y garante de la supremacía de la ley.

En el caso nicaragüense, los cuestionamientos a la independencia del Poder Judicial ya habían sido reportados como graves en anteriores Informes, en virtud del reconocido control partidario sobre

los magistrados (Programa Estado de la Nación, 2008)¹⁵. El agravamiento de esta situación en los últimos dos años ha sido uno de los factores de la inestabilidad política del país. Después de que el Congreso no logró un acuerdo para nombrar nuevos magistrados para reemplazar a aquellos a quienes se les había vencido su período (la necesidad de contar con un 60% de los votos de los diputados obliga a realizar negociaciones políticas), un decreto presidencial amplió el mandato de dos magistrados de la Corte Suprema afines al partido del Gobierno. Ello generó gran descontento en la oposición y en organizaciones de la sociedad civil. Como parte de las reacciones, en agosto de 2010 los siete magistrados afines al Partido Liberal (de oposición) se ausentaron de las sesiones para evitar el quórum, pero fueron rápidamente reemplazados por jueces suplentes, por decisión de la Presidenta interina de la Corte. Esto se tradujo en un absoluto control del máximo órgano judicial por parte de magistrados de orientación sandinista (Salinas, 2010).

En ese contexto, a finales de septiembre de 2010 la Corte Suprema decidió anular la norma constitucional que prohíbe la reelección de un Presidente de la República por más de dos períodos (Arévalo, 2010). El fallo ratificó una disposición previa, de octubre de 2009, que generó fuertes críticas y dio lugar a un pronunciamiento del Congreso en el cual se acordó “rechazar, desconocer y declarar la nulidad absoluta de la ilegal pseudo sentencia” (El Universal, 2009). Desde entonces, el país vive una crisis de institucionalidad en la que la independencia del Poder Judicial no se vislumbra como viable.

Nicaragua y Honduras son los casos extremos de la falta de independencia judicial en Centroamérica, pero no los únicos. En los sistemas de administración de justicia de Guatemala y Panamá los cuestionamientos se produjeron por la designación de magistrados de la Corte Suprema. En Guatemala la última elección, de octubre de 2009, se realizó utilizando un nuevo sistema en el que interviene una Comisión de Postulación; se nombró a trece magis-

trados, en un proceso que fue fuertemente impugnado, tanto por grupos de la sociedad civil como por la propia Cicig, debido a una alegada falta de mérito e idoneidad de las personas electas y supuestos vínculos con grupos del narcotráfico. Los cuestionamientos generaron la anulación de tres de los nombramientos. Sin embargo, persisten las críticas por la permanencia del resto de magistrados y la falta de transparencia en la sustitución de las personas removidas.

En Panamá el Presidente de la República tiene amplia injerencia en el sistema de administración de justicia, pues entre sus potestades está la de nombrar a la cúpula judicial y otros cargos, como el Contralor General, el *ombudsman* y el Procurador General de la Nación (el Congreso se limita a aprobar o rechazar a las personas designadas por el Consejo de Gabinete). En 2010, la Corte Suprema destituyó a la Procuradora General, por el delito de abuso de autoridad; ello provocó fuertes reacciones de partidos de oposición y organizaciones civiles nacionales e internacionales. Se acusó al Ejecutivo de desplegar acciones judiciales contra funcionarios que adversaron proyectos legislativos impulsados por el Gobierno. El caso fue presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y fue el detonante para que organizaciones como la Fundación para el Debido Proceso, Alianza Pro Justicia y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil, por su sigla en inglés), se pronunciaran en contra de la fuerte injerencia del Poder Ejecutivo en los órganos de la administración de justicia panameña.

Aunque en menor medida, Costa Rica y El Salvador no están exentos de crítica en torno a los nombramientos de magistrados y la influencia de los políticos en los fallos del órgano judicial. La existencia de dos bloques antagónicos en las Asambleas Legislativas de ambos países propicia la distribución de cuotas partidarias, con miras a obtener la mayoría calificada que se requiere para la designación de magistrados. En Costa Rica desde 2005 se han planteado reiteradas denuncias por influencias

políticas en la elección de un juez para la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia. Este tipo de disputas ha causado que los puestos vacantes tarden más de un año en ser llenados, aunque en el ínterin se cuenta con magistrados suplentes, la inestabilidad del cargo puede afectar la independencia de sus decisiones.

Destaca la independencia que ha mostrado la Sala Constitucional de El Salvador, especialmente a partir de 2010, con la promulgación de algunos fallos pese al descontento del propio Gobierno, las instituciones públicas, miembros del partido oficialista y medios de comunicación (por ejemplo, permitir las candidaturas independientes o no partidarias a diputados, o limitar el uso de las partidas “secretas” de la Casa Presidencial¹⁶). Las autoridades públicas han realizado acciones que contrarían las sentencias de la Sala e intentan remover a los jueces que las impulsaron; cuatro de los cinco magistrados constitucionalistas tienen demandas de antejuicio.

Limitada autonomía de jueces por falta de aplicación de la carrera judicial

La promulgación de leyes de carrera judicial en todos los países de la región se puede definir como un avance para consolidar la autonomía de los jueces en términos formales. Cuando hay carrera judicial, los nombramientos, promociones, traslados o sanciones de estos funcionarios están basados en el mérito. No obstante, la verticalidad del sistema y la intervención de las jerarquías judiciales en los procesos plantean obstáculos considerables a la verdadera efectividad de los regímenes de carrera judicial. Esta situación no varió en los últimos cinco años.

En Guatemala, coincidentemente, en los períodos previos a las últimas dos tomas de posesión de las nuevas magistraturas se elevó en más del 50% con respecto a otros años el número de jueces destituidos y nombrados (Fernández, 2010). En Honduras, de acuerdo con la ley, los jueces deben elegirse mediante oposición; sin embargo, siempre han existido nombramientos

hechos en forma directa por el presidente de la Corte.

En la mayoría de los países para los cuales hay datos, los nombramientos de jueces por mérito representan la mitad o menos del total (gráfico 6.3). En Nicaragua solo se ha realizado una convocatoria utilizando el sistema de concurso (cuatro jueces de Familia nombrados en fechas recientes), tras la aprobación, en junio de 2008, del reglamento que permitió la implementación de la ley respectiva (Arauz, 2010). Panamá resalta como el caso más extremo de injerencia de la jerarquía jurisdiccional en la carrera judicial. Según la Constitución Política (artículo 206), los jueces y magistrados del nivel inmediatamente superior al cargo en concurso seleccionan, nombran y, si es del caso, destituyen a los titulares de los cargos inferiores (Castillo, et al., 2010; cuadro 6.11).

El desempeño de los jueces también es influenciado por actores externos al Poder Judicial que amenazan su seguridad personal y, con ello, la autonomía de la labor jurisdiccional. Los datos obtenidos dan cuenta de doce funcionarios judiciales asesinados, once de ellos en Guatemala y uno en El Salvador.

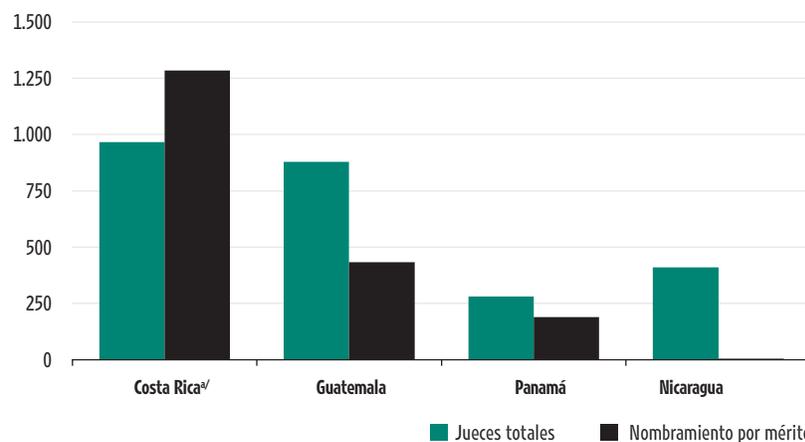
En Guatemala se reportaron tres asesinatos de jueces en el 2002 -el año más violento- y a partir de entonces se registra por lo menos uno de estos homicidios cada año, con excepción del 2006. Asimismo, entre 2001 y 2009 a nivel regional se presentaron 365 denuncias de amenazas contra jueces, provenientes de actores ilegales (narcotráfico, maras, etc.). De ellas, 331 se dieron en Guatemala, 21 en Panamá y 13 en El Salvador. Sin embargo, estas cifras podrían ser mucho mayores, puesto que solo en Guatemala se cuenta con información del año 2001 en adelante (en Panamá los datos se recopilan a partir del 2006 y en El Salvador desde el 2004).

Aumento en presupuestos no satisface necesidades mínimas

En los últimos diez años solo en tres países se cumplió de manera consistente con el mínimo constitucional en el presupuesto asignado al Poder Judicial¹⁷ (cuadro 6.12). En Nicaragua, Guatemala y Honduras los incumplimientos se prolongaron por cinco años en el primer caso, y por tres años en los otros dos. Ello agrava la falta de independencia del Poder Judicial para

GRÁFICO 6.3
CENTROAMÉRICA

Número de jueces totales y nombramientos con base en el mérito



a/ En el caso de Costa Rica debe tenerse en cuenta que la información corresponde a la cantidad de nombramientos de jueces que hizo el Poder Judicial entre 2005 y 2009 en las diferentes materias. Las cifras incluyen los ascensos.

Fuente: Elaboración propia con información de los poderes judiciales.

CUADRO 6.11

CENTROAMÉRICA

Estructura del gobierno judicial y competencias con respecto al régimen de carrera de los jueces

País	Órganos del gobierno judicial	Mandato frente a jueces	Composición ^{a/}	Designación ^{b/}
Costa Rica	Corte Suprema	Nombra, asciende y traslada jueces (categorías 4 y 5: superiores y de casación) y ejerce potestad disciplinaria sobre sus propios miembros.	Interno	Cupular
	Consejo Superior (órgano subordinado de la Corte Suprema)	Nombra jueces (categorías 1 a 3) y ejerce potestad disciplinaria sobre ellos (conoce apelaciones presentadas ante el Tribunal de Inspección).	Mixto	Plural
	Consejo de la Judicatura	Convoca concursos, designa tribunal examinador y define ternas de jueces elegibles.	Interno	Plural
	Tribunal de Inspección Judicial (órgano dependiente del Consejo Superior)	Vigila el buen cumplimiento de deberes de los jueces y ejerce potestad sancionadora (incluso destitución).		
El Salvador	Corte Suprema	Nombra, asciende, traslada y sanciona jueces (incluso destituciones).	Interno	Cupular
	Consejo Nacional de la Judicatura	Propone ternas para el ingreso a la judicatura.	Interno	Cupular
Guatemala	Corte Suprema	Nombra, asciende, traslada y destituye jueces.	Mixto	Plural
	Consejo de la Carrera Judicial	Convoca y administra los concursos para nombrar jueces.	Interno	Cupular
	Comisiones de Postulación	Elaboran listas de candidatos a magistrados de la Corte de Apelaciones.	Mixto	Plural
	Unidad de Capacitación Institucional	Evalúa candidatos a jueces.	Interno	Cupular
	Juntas de Disciplina Judicial	Sancionan jueces, pero no destituyen.	Interno	Cupular
Honduras	Corte Suprema	Nombra, asciende, traslada y sanciona jueces (incluso destituciones).	Interno	Cupular
	Consejo de la Carrera Judicial (depende de la Corte Suprema)	Auxilia directamente a la Corte en la aplicación de la Ley de Carrera.	Interno	Cupular
	Dirección de Administración del Personal	Efectúa los concursos para determinar los candidatos a jueces.	Interno	Plural
	Comisión de Selección de Personal	Coadyuva con la Dirección de Administración para escoger candidatos a jueces.	Interno	Plural
	Inspectoría de Tribunales	Investiga actuaciones de jueces y remite sus conclusiones a la Corte Suprema.	Interno	Cupular
Nicaragua	Corte Suprema	Nombra, asciende, traslada, sanciona y destituye jueces.	Interno	Cupular
	Consejo de Administración y de la Carrera Judicial	Convoca concursos de elección y sanciona jueces.	Interno	Cupular
	Tribunales Examinadores	Evalúan candidatos a jueces.	Mixto	Plural
Panamá	Superior jerárquico inmediato del juez	Selección, nombra, destituye y ejerce jurisdicción disciplinaria sobre los jueces.	Interno	Cupular

a/ Composición: i) interno: los miembros son funcionarios del Poder Judicial; ii) mixto: los miembros son de varias entidades; incluyendo al Poder Judicial.
b/ Designación: i) cupular: un superior jerárquico efectúa el nombramiento; ii) plural: los miembros son designados por diversas entidades dentro o fuera del Poder Judicial.

Fuente: Elaborado con base en las leyes de carrera judicial de Guatemala, Nicaragua y Honduras. En el caso de Panamá se utilizó el libro primero del Código Judicial. En El Salvador se consultó además la Ley del Consejo Nacional de Judicatura, y en Costa Rica la Ley Orgánica del Poder Judicial.

determinar su propia capacidad financiera. Sobresalen las diferencias entre lo solicitado por el sistema de administración de justicia y lo finalmente otorgado por el Poder Legislativo. En Guatemala, el presupuesto per cápita aprobado entre 2005 y 2009 fue poco más de la mitad del monto requerido. En Nicaragua hay inconsistencias año tras año; del 2002 al 2005 la dotación de recursos asignada por la Asamblea Nacional fue casi la mitad de lo solicitado; entre 2006 y 2008 más bien se autorizó una cantidad levemente mayor a la propuesta, y en 2009 otra vez el monto otorgado fue menor (Arauz, 2010)¹⁸.

En el período 2005-2009, en toda Centroamérica se registraron incrementos cercanos al 30% o 40% en el gasto judicial per cápita. No obstante, la brecha entre los países que más y menos gastan es cada vez mayor. En el 2005, los valores reportados por Costa Rica y El Salvador (los más altos de la región: 43 y 20 dólares per cápita, respectivamente) más que duplicaban los de Guatemala, Nicaragua y Honduras (los más bajos: 8,4, 7,2 y 7,3 dólares per cápita, en cada caso). Para el 2009 estas diferencias aumentaron a más del triple. El gasto de Costa Rica superó más de siete veces las erogaciones de Honduras y Nicaragua, que no sobrepasaron los 11 dólares por persona (gráfico 6.4).

En general, los sistemas judiciales centroamericanos muestran una asociación positiva entre el gasto judicial y la demanda por sus servicios (casos entrados). Los sistemas con bajo gasto tienen también una relativa baja demanda; Costa Rica, por su parte, tiene más altos niveles de gasto y demanda.

Mayoría de los países sigue con pocos operadores judiciales

El acceso ciudadano a los sistemas de justicia sigue siendo muy dispar en Centroamérica. Existen significativas brechas entre y dentro de los países que no disminuyen a lo largo del tiempo. Un indicador del acceso ciudadano es la cantidad de habitantes por tribunal. Con poco más de 13.000, El Salvador es el país con la mejor condición, seguido de cerca por Costa Rica y Panamá. En contraste, Guatemala sobrepasa

CUADRO 6.12

CENTROAMÉRICA

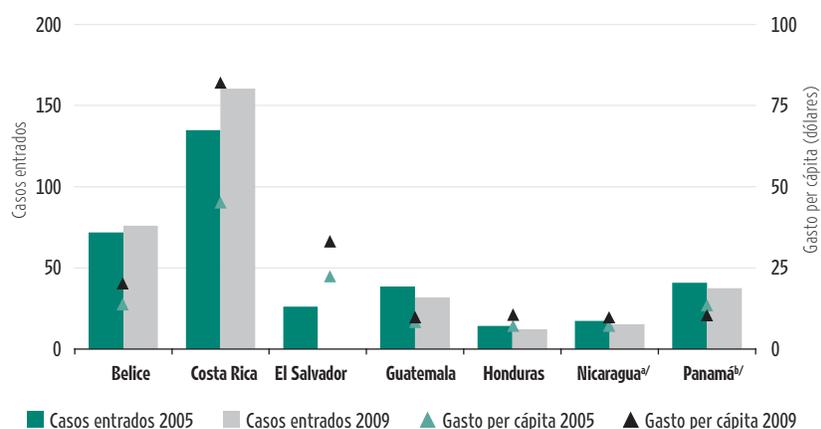
Presupuesto del Poder Judicial. 2005-2009
(cifras en dólares per cápita)

	Presupuesto	2005	2006	2007	2008	2009
Belice	Solicitado	7,1				11,0
	Aprobado	7,1				11,0
Costa Rica	Solicitado	43,0	45,5	54,9	63,9	84,8
	Aprobado	42,9	45,5	52,6	64,0	81,2
Guatemala	Solicitado	12,2	12,7	12,6	16,3	15,6
	Aprobado	6,4	6,9	6,7	9,2	9,5
Nicaragua	Solicitado	12,1	7,8	8,4	10,2	11,4
	Aprobado	7,7	9,4	10,3	10,7	10,9

Fuente: Elaboración propia con información de los poderes judiciales de cada país, cifras de población de los institutos de estadística de cada país y tipos de cambio de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

GRÁFICO 6.4

CENTROAMÉRICA

Casos entrados en el Poder Judicial por cada mil habitantes y gasto judicial per cápita. 2005 y 2009

a/ En Nicaragua los casos entrados solamente incluyen los de primera instancia en las materias civil, Laboral, Familia y Penal.

b/ No incluye el gasto de la Defensa Pública (6,5% del total anual).

Fuente: Elaboración propia con información de los poderes judiciales de cada país, cifras de población de los institutos de estadística de cada país y tipos de cambio de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

los 20.000 habitantes por tribunal, lo que refleja carencias importantes en la cobertura territorial de las oficinas jurisdiccionales.

Un segundo indicador de acceso ciudadano es la relación de habitantes por juez. La mayoría de países oscila

entre 11.000 (El Salvador) y 14.000 (Nicaragua). Costa Rica se aparta del resto de la región, pues tiene menos de 5.000 habitantes por juez. Nuevamente Guatemala muestra la peor situación, con una tasa cercana a 16.000.

Al igual que con los tribunales y

jueces, el acceso a la defensa pública presenta notables disparidades en la región; destacan las diferencias entre Costa Rica (13.500 habitantes por defensor) y las demás naciones, así como las brechas entre los departamentos y provincias de un mismo país (gráfico 6.5)¹⁹. No obstante, en este tema cabe reconocer que ha habido mejoras con respecto a lo reportado por el *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* a inicios de la década del 2000, especialmente en Nicaragua.

En 2003, en Nicaragua había casi 900.000 habitantes por defensor público. Esta situación reflejaba el hecho de que, en la región, este país había sido el último en crear un sistema de defensa pública (1998) que, además, contaba con pocos medios y capacidades (inició con doce defensores y solo una oficina en la capital). En sus primeros años de funcionamiento, sin embargo, logró constituir un equipo de 179 defensores, una cifra similar a la de Guatemala y que le permitió superar a Panamá en

cuanto a cobertura de defensores. Pese a esta mejoría, la relación de habitantes por defensor público sigue siendo discreta: en 2009 había uno por cada 32.000 personas.

La ampliación de las defensas públicas en Guatemala y Panamá ha sido poco dinámica. En Guatemala había un defensor por poco más de 47.000 habitantes en el 2005, relación que cambió a uno por cada 32.000 personas en el 2009. En Panamá el crecimiento fue menor; entre 2005 y 2009 se pasó de 51.000 a casi 43.000 habitantes por defensor, lo que ubica a esta nación como la más atrasada del Istmo en esta materia. Finalmente, sorprende la evolución de El Salvador, un país que ha reportado importantes mejoras en otros indicadores judiciales básicos, pero que se ha mantenido estancado en cuanto al acceso ciudadano al sistema de defensores públicos (alrededor de 26.500 defensores por habitante a lo largo del período 2004-2009).

Casos pendientes se incrementan y retardan la justicia

En la mayoría de los sistemas judiciales de Centroamérica los despachos resuelven menos casos de los que ingresan cada año. Esto provoca importantes retrasos y, con ello, el incumplimiento del principio de justicia pronta que todos estos sistemas están obligados a dispensar. En general, cuanto más bajo es el gasto judicial per cápita, mayor es la acumulación de expedientes (excepto en Panamá).

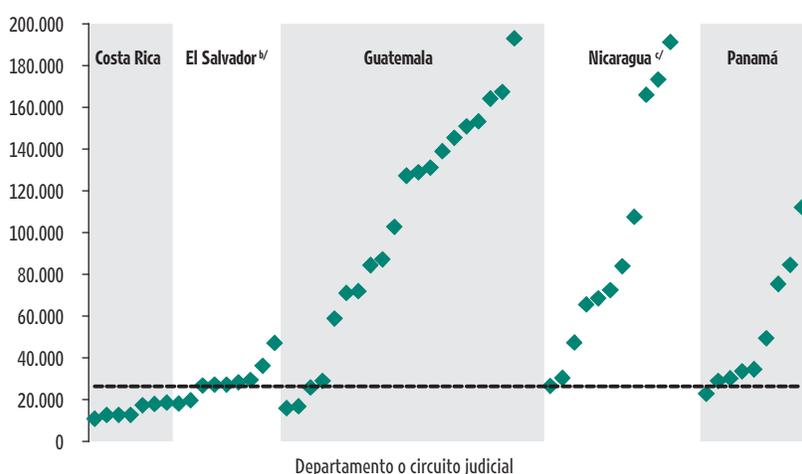
En El Salvador, Panamá y Costa Rica los sistemas de administración de justicia resuelven cada año un volumen de casos cercano al 90% de los ingresados. En este aspecto están muy por encima del promedio regional. Belice se encuentra en una posición intermedia (77%), similar al promedio regional. Con una proporción de alrededor del 50% están Honduras (58%), Nicaragua (52%)²⁰ y Guatemala (50%). Esta situación genera una carga procesal inconveniente en los despachos judiciales y altas tasas de mora judicial (casos no resueltos) (cuadro 6.13).

Las materias jurisdiccionales con más volumen de trabajo son la Penal, la Civil y la de Familia. Los juicios penales son el principal rubro en Costa Rica (42%), Panamá (51%) y, en menor medida, Guatemala (18%). Los juicios civiles superan a las demás materias en Nicaragua (47%), El Salvador (19%) y un tanto menos en Honduras (9,5%). En todos los países, la materia laboral es la que menos casos atiende, un hallazgo que amerita mayor investigación para determinar si refleja problemas de acceso a la justicia por parte de los trabajadores.

En un sistema de administración de justicia, los ciudadanos tienen derecho a apelar las sentencias de los jueces, para lo cual existe una secuencia jerárquica de diversas instancias judiciales. Por falta de información no puede valorarse aquí el desempeño de cada una de las instancias procesales en toda Centroamérica. En los cinco países donde hay datos (Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá) se sabe que solo el 3% de los casos ingresados a la primera instancia fueron

GRÁFICO 6.5
CENTROAMÉRICA

Habitantes por defensor, según departamento o provincia^{a/}. 2009



a/ La línea punteada representa el promedio de los cinco países. Se eliminaron los puntos extremos: para Guatemala los departamentos de Huehuetenango y Totonicapán, con 362.000 y 448.000 habitantes por defensor respectivamente, y para Nicaragua los departamentos de Jinotega y Matagalpa, con 385.000 y 513.000.

b/ El Salvador no incluye los departamentos de: Cabañas, Cuscatlán, La Libertad, La Paz y Morazán por falta de información.

c/ Nicaragua no incluye los departamentos de Nueva Segovia, Madriz, Carazo y Chontales por falta de información.

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

CUADRO 6.13

CENTROAMÉRICA

Razón entre los casos terminados y los casos ingresados, según país y año, por materia. 2005 Y 2009

País	Año	Materia			
		Penal	Civil	Laboral	Familia
Costa Rica	2005	112,0	63,2	108,5	97,8
	2009	98,6	37,5	113,4	96,6
El Salvador	2005	61,6	148,1	188,3	52,0
	2008	64,9	199,3	141,8	78,8
Guatemala	2005	65,0	20,9	69,3	16,2
	2009	72,5	20,6	47,9	16,2
Honduras	2005	55,9	94,5	87,6	39,6
	2009	32,0	29,4	52,5	36,0
Nicaragua ^{a/}	2005	69,4	35,9	30,6	46,4
	2009	77,3	20,0	30,5	49,5
Panamá	2005	71,7	105,4	111,5	86,7
	2009	104,2	103,7	96,7	102,9

a/La contabilización de los casos ingresados y terminados en Nicaragua utiliza una metodología distinta; los casos penales corresponden a los del Código Procesal Penal.

Fuente: Base de datos de administración de justicia del *Informe Estado de la Región*.

luego conocidos por un tribunal superior. No hay una tendencia definida en relación con la eficiencia de estos tribunales: en Belice, y sobre todo en Guatemala, funcionan peor que los juzgados de primera instancia, pese al poco volumen de trabajo. En cambio, en Costa Rica, Honduras y Panamá tienen desempeños claramente mejores (Obando, 2010).

Finalmente, para este Informe se procuró obtener datos sobre la duración promedio de los asuntos por materia jurisdiccional, lo que solo fue posible para el caso de Costa Rica. Este resultado es un indicador de las asimetrías regionales en la producción y disponibilidad de la información judicial. Si los sistemas de justicia carecen de estadísticas que documenten el quehacer de sus instancias, se torna muy difícil identificar acciones para mejorar el acceso ciudadano a la justicia. Uno de los desafíos más importantes en Centroamérica es invertir en sistemas de seguimiento y registro del desempeño judicial, que ofrezcan la información necesaria para el análisis objetivo y propositivo en este ámbito.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

**EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS
DE ADMINISTRACIÓN DE
JUSTICIA EN CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Obando, 2010, y la base de datos en línea sobre ese tema en www.estadonacion.or.cr

Controles sobre la acción pública

En los anteriores *Informes Estado de la Región* (1999, 2003 y 2008), los controles institucionales para fiscalizar la legalidad y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos fueron señalados como una debilidad de la democratización en Centroamérica. Con los datos disponibles, el presente Informe sostiene que, pese a los avances en los marcos legales, las instituciones de control (cortes de cuentas o contralorías, *ombudsman* y otros mecanismos de fiscalización) siguen presentando serios problemas: carecen de recursos humanos y financieros adecuados, están politizadas -pues los

nombramientos de sus jefes se realizan con criterios partidistas- y no gozan de una alta confianza ciudadana.

Se amplía la normativa de control, pero persiste la debilidad institucional

En el período 2007-2010 se efectuaron reformas legales y se abrieron oficinas relacionadas con la lucha contra la corrupción en todos los países del Istmo. Paralelamente, se establecieron mecanismos de seguimiento y evaluación de los compromisos internacionales adquiridos por los países para la transparencia y la rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos (recuadro 6.4).

En Honduras se reformó la Carta Magna para elevar a rango constitucional las normas relacionadas con el Tribunal Superior de Cuentas, el Ministerio Público y la Fiscalía General. En Panamá se instituyó el Tribunal de Cuentas, como una entidad independiente que reemplazó a la Dirección de Responsabilidad Patrimonial de la Contraloría General de la República. En Nicaragua se dictó un nuevo reglamento para la Procuraduría General de la República, que reorganiza algunas de sus dependencias. En Guatemala se creó el Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, un órgano del Ministerio de Finanzas. En El Salvador fue conformada la Secretaría de Asuntos Estratégicos, oficina presidencial a la que compete la modernización del Estado, la descentralización y la transparencia, y se aprobó la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, que entrará en vigencia en 2012 (cuadro 6.14).

En la legislación que fiscaliza la función pública, las reformas se han dirigido a mejorar las regulaciones sobre el servicio civil y a establecer pautas de conducta para los servidores públicos. En El Salvador, en ocasión del cambio de gobierno, en 2009, se dictaron medidas para garantizar la estabilidad laboral de los empleados estatales. En Honduras y Nicaragua, en 2007 y 2008 respectivamente, se aprobaron códigos de ética y directrices aplicables a instituciones específicas de los niveles nacional y municipal. En todos los países

RECUADRO 6.4

Cumplimiento de compromisos internacionales de lucha contra la corrupción

En la última década todos los países centroamericanos han adquirido compromisos de lucha contra la corrupción derivados de acuerdos y convenciones internacionales. Estos instrumentos tienen mecanismos de implementación y seguimiento. Así por ejemplo, el cumplimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción ha sido sometido, desde 2002, a dos rondas de evaluación a cargo del Comité de Expertos²¹. Sus informes indican que las naciones miembros han atendido de manera general las recomendaciones, lo cual significa que han avanzado en el desarrollo del marco jurídico requerido para cumplir con las disposiciones de la Convención. Este es un cambio notable con respecto a la situación prevaleciente en los años noventa, cuando no se daba seguimiento al tema (OEA, 2011b). Los expertos señalan desafíos importantes, especialmente en el plano normativo, que los Estados suscriptores de la Convención deben atender. Pese a los avances, los países aún no cuentan con indicadores que permitan valorar de modo sistemático la implementación de este instrumento.

Con excepción de Guatemala y Costa Rica²², todas las naciones del Istmo cuentan con planes de acción para aten-

der las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos. La formulación de estos planes es un acuerdo voluntario entre cada Estado y la Secretaría General de la OEA. Nicaragua fue el primer país de Centroamérica que adoptó un plan acción, en 2006; dos años después lo hicieron Honduras y El Salvador, en tanto que Panamá lo tiene desde 2009.

Grupos de la sociedad civil, muchos de ellos coordinados por la organización Transparencia Internacional, han participado de forma activa en el seguimiento a esta Convención. El mecanismo diseñado por el Comité de Expertos contempla que, en cada ronda de evaluación, estos grupos pueden presentar informes alternativos a los de los gobiernos, además de tener acceso a audiencias para exponer sus puntos de vista.

Un segundo compromiso internacional en este ámbito es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Uno de sus aportes ha sido la introducción de la figura del enriquecimiento injustificado, que llena un vacío legal importante. La ONU promueve que aquellos Estados que no tengan esa figura, la desarrollen en su propia legislación. En 2009, los países firmantes de la Convención adoptaron un

mecanismo para dar seguimiento a sus disposiciones. Este es más limitado que el de la Convención Interamericana, pues no contempla, por ejemplo, la participación directa de la sociedad civil mediante acciones como, la presentación de informes alternativos. Sin embargo, el contenido de la Convención de las Naciones Unidas es mucho más amplio y, por tanto, permitirá evaluar aspectos que hasta ahora no han estado sujetos a revisión. Aún no se cuenta con informes sobre el grado de avance en su cumplimiento.

Otro instrumento de importancia para los países del área es la "Declaración de Guatemala por una Región Libre de Corrupción", suscrita por los presidentes centroamericanos en 2006. En 2008 algunas organizaciones de la sociedad civil y oficinas públicas, convocadas por Transparencia Internacional, evaluaron el estado de su cumplimiento. Una de las conclusiones fue que se han logrado avances legislativos en casi todos los países, aunque persisten vacíos importantes y el mayor reto sigue siendo la implementación de la normativa existente.

Fuente: OEA, 2011a; Onudd, 2011 y Transparencia Internacional, 2008.

del Istmo hubo modificaciones relacionadas con normas tributarias, para evitar prácticas como el contrabando, la evasión y la elusión fiscal, el lavado de dinero y el financiamiento ilegal de los partidos políticos, así como cambios en la legislación penal para precisar los tipos delictivos, incluyendo los asociados a la corrupción, y fortalecer los sistemas y protocolos de protección de testigos.

La ampliación de la normativa legal relacionada con el control de los recursos públicos no ha sido acompañada por un fortalecimiento de las capacidades

de las instituciones responsables de garantizar la legalidad, la transparencia y la rendición de cuentas sobre su uso. Aunque existen múltiples entidades con competencias en esta materia (tribunales, procuradurías del Estado, contralorías de servicios, *ombudsman*, entre otros), las cortes de cuentas (o contralorías) son la pieza clave. Un indicador básico de la capacidad efectiva de las cortes de cuentas es su dotación de recursos presupuestarios (pocos recursos restringen, o incluso impiden, el cumplimiento de las funciones de control asignadas). En la mayoría de

los países de Centroamérica esta asignación es muy baja y, cuando crece, lo hace muy lentamente.

En el Istmo destaca el presupuesto asignado a la Contraloría General de Panamá, muy superior al de los demás entes fiscalizadores (cuadro 6.15). Ello se debe en parte a que esta entidad tiene atribuciones adicionales, como llevar la contabilidad del Estado y el sistema de estadísticas nacionales, que son funciones atípicas en este tipo de instituciones. Le siguen los presupuestos de la Contraloría de Guatemala, la Corte de Cuentas de El Salvador

CUADRO 6.14

CENTROAMÉRICA

Nuevas entidades relacionadas con la lucha contra la corrupción

País	Entidad	Competencia
El Salvador	Secretaría de Asuntos Estratégicos de la Presidencia de la República	Su objetivo es generar condiciones favorables para la gobernabilidad democrática, la modernización del Estado, la transparencia de su gestión y los procesos de descentralización y desarrollo local. Cuenta con una Subsecretaría de Transparencia y Lucha contra la Corrupción (decreto ejecutivo 1/2009).
	Instituto de Acceso a la Información Pública	Funcionará como entidad autónoma cuando entre en vigencia la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, en 2012.
Guatemala	Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación	Es un órgano especializado en la promoción de la transparencia fiscal y financiera (acuerdo gubernativo 198/2008).
	Comisión de Acceso a la Información Pública de la Procuraduría de Derechos Humanos	Apoya al Procurador de Derechos Humanos en su carácter de autoridad reguladora; evalúa los informes de cumplimiento de los sujetos obligados (acuerdo interno de 2009, con base en el decreto 57/2008).
Honduras	Instituto de Acceso a la Información Pública	Es el ente garante de la aplicación de la Ley de Acceso a la información Pública (decretos 170/2006 y 81/2007).
Nicaragua	Dirección de Contrataciones Municipales del Ministerio de Hacienda y Crédito Público	Coordina la aplicación de la Ley de Contrataciones Municipales (Ley 622/2007).
	Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública	Es la principal instancia de coordinación, integrada por representantes de los órganos del Estado, para la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley 621/2007).
Panamá	Tribunal de Cuentas	A través de un proceso de carácter patrimonial, resuelve el resarcimiento al Estado por las irregularidades cometidas por servidores públicos y privados que funjan como empleados o agentes de manejo (Ley 67/2008).
	Oficina de Ética Judicial del Poder Judicial	Recibe denuncias y consultas relacionadas con la aplicación del Código de Ética Judicial (acuerdo 1088/2009 de la Corte Suprema de Justicia)

Fuente: OEA, 2011b y sitios web institucionales de las entidades mencionadas.

y la Contraloría de Costa Rica, que varían entre 24 y 36 millones de dólares (en 2009). Bastante más abajo están los presupuestos de las contralorías de Honduras y Nicaragua, cercanos a los diez millones de dólares por año.

Una medida más precisa de la capacidad institucional de las cortes de cuentas o contralorías es la relación entre su presupuesto y el número de habitantes de cada país, es decir, la cantidad de dólares por persona que cada año se gasta en fiscalización (cuadro 6.16). Este indicador confirma la fuerte inversión de Panamá (15 dólares per cápita en 2009), a gran distancia de Costa Rica y El Salvador (poco más de 5 dólares). Los demás países tienen niveles muy inferiores, de entre 1,3 (Honduras) y 2,5 dólares per cápita (Guatemala).

CUADRO 6.15

CENTROAMÉRICA

Presupuestos^{a/} de las entidades fiscalizadoras superiores (miles de dólares)

País	Entidad	2007	2008	2009
Costa Rica	Contraloría General de la República	22.793,8	22.294,7	24.828,3
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	25.181,0	27.543,0	31.570,0
Guatemala	Contraloría General de Cuentas	26.086,1	35.070,7	35.584,5
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	10.241,9	10.341,2	12.825,5
Nicaragua	Contraloría General de la República	8.560,5	7.225,6	8.010,2
Panamá	Contraloría General de la República	44.183,0	49.647,0	51.600,0

a/ Cifras estimadas con el tipo de cambio al 31 de diciembre de cada año.

Fuente: Memorias de labores de cada institución.

A las magras asignaciones presupuestarias para las cortes de cuentas se agrega, en la mayor parte del Istmo, la falta de independencia de estas instituciones con respecto a los partidos políticos. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá* (2003) documentó este problema y señaló el establecimiento de contralorías colegiadas como medio para “repartir” la influencia de los partidos en los máximos cargos de estas instituciones (Honduras, Nicaragua y El Salvador). En los últimos años ha habido

enfrentamientos políticos alrededor de la designación de estas autoridades en Honduras, Nicaragua, El Salvador (2011) y Panamá (2010) (cuadro 6.17).

Finalmente, los órganos responsables de ejercer controles sobre la acción pública gozan de niveles intermedios o bajos de confianza ciudadana. En una escala de 0 a 100, donde 0 indica una falta absoluta de confianza ciudadana y 100 una confianza plena, las cortes de cuentas, procuradurías del Estado y cortes supremas de justicia de Centroamérica tienden a ubicarse

en el rango de 40 a 50 puntos, muy por debajo de los medios de comunicación colectiva, antes que desde la sociedad civil ejercen un escrutinio sobre las actuaciones de las instituciones públicas (recuadro 6.5)

Débiles *ombudsman* sujetos a los vaivenes políticos

En anteriores ediciones de este Informe se consignó la creación de defensorías o procuradurías para defender a persona humana (*ombudsman*) en todos los países del área. Los *ombudsman* fiscalizan las acciones de las instituciones públicas con el fin de garantizar que no violen los derechos de las personas. Sus pronunciamientos carecen de fuerza legal y están sustentados en la tesis de la “magistratura de influencia”, esto es, la capacidad de lograr sus objetivos mediante la persuasión. Son, en síntesis, un mecanismo de control horizontal y vertical sobre el Estado, una interfaz directa entre la institucionalidad pública y la ciudadanía.

Pegram (2011) analizó la institucionalización de los *ombudsman* en Centroamérica tomando en cuenta cuatro factores: diseño formal, relaciones políticas, metas de impacto y acceso para el ciudadano. Encontró que las leyes que los regulan no les garantizan

CUADRO 6.16

CENTROAMÉRICA

Presupuesto de las entidades fiscalizadoras por habitante (dólares)

País	2007	2008	2009
Costa Rica	5,1	4,9	5,4
El Salvador	4,1	4,5	5,1
Guatemala	2,0	2,6	2,5
Honduras	1,1	1,1	1,3
Nicaragua	1,5	1,3	1,4
Panamá	13,2	14,6	14,9

Fuente: Elaboración propia a partir de las memorias de labores de cada institución y datos sobre población de la Cepal.

CUADRO 6.17

CENTROAMÉRICA

Características del nombramiento de autoridades de las cortes de cuentas o contralorías

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Requisitos técnicos y experiencia previa en la materia	No	Sí	Sí	Sí	No	No
Proceso de competencia abierta	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
Mecanismo de calificación de atestados	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí
Información transparente y masiva sobre el proceso	No	Sí	Sí	No	Sí	No
Elección por mayoría calificada	Sí	No	No	Sí	Sí	No
Participación de la sociedad civil	No	No	Sí ^{a/}	No	No	No
Período presidencial coincidente	No	No	No	No	No	Sí
Posibilidad de reelección	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Cuestionamientos por partidismo en la última elección ^{b/}	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

a/ Se trata de la participación de los rectores de las universidades (artículo 233 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

b/ Vía Internet, se consultaron los periódicos publicados en las fechas cercanas al nombramiento del contralor o los magistrados de la corte de cuentas en cada país.

Fuente: Elaboración propia con base en leyes orgánicas y constituciones de cada país.

un presupuesto estable ni su autonomía operativa, lo que los hace vulnerables a presiones. El *ombudsman* de Panamá, por ejemplo, sufrió un recorte del 20% de sus recursos en 2003. En Nicaragua, que tiene el *ombudsman* más “pobre” en la región, el presupuesto se redujo un 50% en 2001. El ente respectivo en Honduras contaba en 2008 con apenas 1,46 millones de dólares (25 centavos de dólar per cápita, muy por debajo de los 80 centavos por persona que Costa Rica destina a este propósito). A partir de julio del 2009, a raíz de la actuación de esta entidad en la crisis política de ese país, se cancelaron los flujos de cooperación internacional que recibía, lo que restringió aun más su magra dotación presupuestaria. Pese a estas condiciones, la institución reporta haber cumplido sus planes operativos anuales.

La manera en que se nombran las autoridades superiores de los *ombudsmen* provee oportunidades para que actores políticos intenten capturar la entidad, en detrimento de la credibilidad institucional. No es casual, pues, que los conflictos en torno a la designación del defensor se hayan hecho más frecuentes en el Istmo. En Costa Rica (2005 y 2009) se han dado severos retrasos en el nombramiento de este jerarca. Por otra parte, la elección legislativa de defensores que han sido o son políticos destacados (Nicaragua en 2004 y Costa Rica en 2009), y otros hasta acusados por corrupción (El Salvador en 1998) ha dañado la reputación de estas instituciones de control.

En entregas previas el *Informe Estado de la Región* señaló el potencial de los *ombudsmen* como promotores de la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la transparencia, pese a no tener poderes coercitivos. Las oficinas en Costa Rica y Panamá han coordinando redes interinstitucionales de transparencia. En Nicaragua y Guatemala, las procuradurías han sido designadas como los mecanismos legales para la implementación de la Ley de Acceso a Información Pública.

En Centroamérica hay grandes diferencias en el acceso de las personas a los *ombudsmen*. En general, este indicador no se amplió en la década recién

RECUADRO 6.5

Baja confianza ciudadana en las instituciones de control

En todos los países de Centroamérica, los medios de comunicación colectiva son las entidades en las que más confían los ciudadanos: en una escala de 0 a 100, donde 100 indica plena confianza, puntuaron alrededor de 60-65 en la medición del *Barómetro de las Américas*. Si ello se toma como parámetro de comparación, en la actualidad las instituciones de control legal, administrativo y político gozan de mucho menor confianza ciudadana, con promedios cercanos a 40 (gráfico 6.6). De todas las instituciones de control, los *ombudsmen* son los que han mantenido los mayores niveles de confianza.

Sin embargo, en este tema hay cambios importantes. El *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*, publicado en 2003, reportó el alto prestigio del que disfrutaban algunos *ombudsmen* (Costa Rica, Honduras y Guatemala), frente a otros órganos

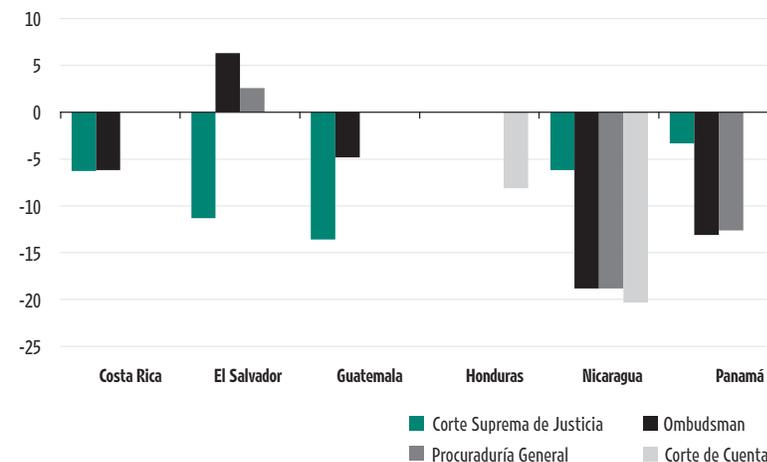
que se vieron envueltos en crisis de confianza (El Salvador y Nicaragua). En términos generales, esta situación positiva se mantiene en El Salvador, Guatemala y Panamá, pero en Costa Rica y Honduras la confianza disminuyó. Entre 2004 y 2010 la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica perdió cerca de quince puntos porcentuales en este indicador. En el caso hondureño, la actuación en el golpe de Estado comprometió la confianza pública en el *ombudsman*, que en dos años descendió más de veinticinco puntos porcentuales. En Nicaragua no hay datos anteriores, pero el porcentaje de confianza expresado en 2010 es de los más bajos de la región y se encuentra en el centro de las luchas de poder electoral.

Fuente: Elaboración propia con datos de Lapop.

GRÁFICO 6.6

CENTROAMÉRICA

Diferencial de la confianza ciudadana en las instituciones de control con respecto a los medios de comunicación^{a/}. 2010



a/ Para los casos de Panamá y El Salvador, el diferencial de confianza de la Procuraduría General corresponde a la medición de 2008 (las preguntas respectivas no se incluyeron en la medición del 2010).

Fuente: Rodríguez, 2011 con datos de Lapop.

pasada (cuadro 6.18). Costa Rica tiene la entidad más accesible al público: cada año recibió cerca de cincuenta quejas por cada 10.000 habitantes en el período 2000-2009, pero el volumen ha decrecido sensiblemente en los últimos años. El *ombudsman* nicaragüense, en cambio, tuvo un promedio de cuatro quejas por cada 10.000 habitantes durante el mismo lapso²³.

Poca efectividad de las leyes de acceso a la información

Un amplio acceso ciudadano a la información sobre asuntos de interés público es un mecanismo efectivo para fiscalizar las actuaciones de las instituciones públicas. Si ese acceso está garantizado por una ley, las personas pueden exigir el cumplimiento de su derecho a la información ante intentos por negarla. Desde este punto de vista, en la mayoría de los países centroamericanos las leyes están a la altura de la tendencia latinoamericana en cuanto al desarrollo de los conceptos, garantías procedimentales, recursos, excepciones y sanciones en esta materia (Mendel, 2009). En estas leyes se exige a las entidades públicas guiarse por los principios de transparencia, publicidad y gratuidad. Se obliga a cada órgano

(con excepción de la ley panameña) a constituir una unidad de información dedicada a administrar y organizar la información y facilitar a las personas el acceso a ella. Por ejemplo, las leyes de Honduras y Nicaragua crean entes interinstitucionales encargados de coordinar los sistemas de acceso a la información en cada país²⁴.

Sin embargo, hay rezagos importantes. Costa Rica carece de una legislación específica sobre el acceso a la información y la materia se encuentra regulada por principios constitucionales generales (Constitución Política, artículo 29), leyes conexas (Ley General de Administración Pública) y, sobre todo, por la jurisprudencia dictada por la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

En Guatemala sobresale el amplio régimen de secretismo en el manejo de documentación referida a asuntos de interés público. En Honduras no es obligatorio proveer información existente antes de la entrada en vigencia de una ley, además de que se mantienen los secretos de información establecidos en leyes previas y no se prevén sanciones penales (solo administrativas) para los funcionarios que contravengan gravemente las disposiciones en esta materia.

En Nicaragua el principal problema es que, cuando se niega el acceso a la información, opera un sistema centralizado de apelación interna: la misma institución a la que se dirige el reclamo es la que resuelve la denuncia, en lugar de que lo haga una entidad administrativa independiente. En Panamá la ley es muy limitada: otorga alto rango de secretismo al manejo de la información y no considera la apelación en caso de que esta sea denegada (Mendel, 2009).

Aun con estas limitaciones, el avance en el diseño jurídico institucional ha sido más rápido que los progresos en la aplicación efectiva de los nuevos instrumentos. A la fecha no existen mediciones o indicadores que permitan hacer un análisis comparativo sobre la vigencia del derecho de acceso a la información en todos los países del Istmo. Sin embargo, se cuenta con algunos estudios nacionales e internacionales que evalúan la aplicación específica de ciertas normas. Los resultados indican que los logros son hasta ahora exiguos y aislados.

En Guatemala, Nicaragua, Honduras y Panamá, todos países que cuentan con leyes de acceso a la información, varias organizaciones de la sociedad civil, e incluso estatales²⁵, han reali-

CUADRO 6.18

CENTROAMÉRICA

Quejas totales recibidas por los *ombudsman*. 2002-2009

País e indicador	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Costa Rica								
Total	23.024	24.079	25.812	24.901	19.934	14.397	17.539	19.878
Por diez mil habitantes	56,3	57,8	60,8	57,6	45,3	32,8	39,4	44,1
Guatemala								
Total	23.299	36.908	35.677	25.361	24.020	25.301	24.005	25.853
Por diez mil habitantes	19,8	30,5	28,8	20,0	18,5	18,9	17,5	18,4
Honduras								
Total	9.273	9.374	11.500	9.061	9.390	9.906	9.535	10.601
Por diez mil habitantes	14,3	14,2	17,0	13,1	13,4			13,5
Nicaragua								
Total	1.877	2.423	1.936	2.425	1.535	1.827		
Por diez mil habitantes	3,6	4,6	3,6	4,4	2,8	3,3		

Fuente: Elaboración propia con base en Pegram, 2011 y los informes de labores de los *ombudsman*.

zados investigaciones que muestran el poco desarrollo práctico de ese derecho²⁶. Algunos de estos esfuerzos han generado sistemas de indicadores para analizar el cumplimiento de las obligaciones legales. Entre estas iniciativas sobresale la de la ONG guatemalteca Acción Ciudadana, que construyó un sistema de indicadores para evaluar el alcance y aplicación de la ley y efectuó mediciones para los años 2006 y 2008²⁷.

También es importante destacar el monitoreo realizado por los capítulos centroamericanos de la Alianza Regional por la Libertad de Expresión e Información²⁸. En términos generales, esta instancia señala la persistencia de una cultura de secretismo, frecuentes incumplimientos de los plazos para entregar la información solicitada, discrecionalidad y discriminación de los funcionarios a la hora de atender las peticiones ciudadanas y, sobre todo, severas limitaciones en cuanto a la disponibilidad y calidad de los archivos públicos.

Otros estudios de alcance mundial, como el *Open Budget Index* y el *E-government Readiness Index*, dan cuenta de severos rezagos en cuanto a la disponibilidad de información presupuestaria y el funcionamiento de mecanismos de gobierno electrónico en la mayoría de los países centroamericanos.

La disponibilidad de información presupuestaria es evaluada por el “índice de presupuesto abierto”, que cada dos años publica el International Budget Partnership. Este índice examina la existencia de documentos básicos sobre la formulación, aprobación, ejecución y liquidación de los presupuestos nacionales, y las facilidades de acceso a ellos (López, 2010). Entre 2008 y 2010 las naciones centroamericanas evaluadas se ubicaron en las categorías intermedias y bajas. En la medición más reciente, los cinco países (no se incluye a Belice ni a Panamá) registraron un promedio de 36 puntos, lo que los coloca por debajo del promedio de los 94 países considerados en el estudio de 2010 (42 puntos)²⁹.

El *E-Government Survey*³⁰ es una encuesta bienal de la Organización de

Naciones Unidas que mide el alcance y calidad de los servicios en línea, la conectividad de las telecomunicaciones y las capacidades humanas especializadas en esta área. En ella todos los países del Istmo aparecen en el tercio intermedio. Al comparar los datos más recientes se observa un ligero retroceso en el promedio regional: mientras en el informe de 2008 se situó levemente por encima del promedio mundial (182 países considerados), en el de 2010 fue un tanto inferior al promedio de las 190 naciones consideradas, incluyendo las del Caribe y América del Sur.

Un problema de índole más estructural es el estado de las fuentes de información pública. Exceptuando a los bancos centrales y a entidades como los institutos nacionales de estadística, que han construido sistemas de información confiables, accesibles y de divulgación periódica, persisten debilidades en la recolección, agregación, organización y sistematización general de los archivos públicos. Estas debilidades dificultan el respaldo documental de las decisiones y resultados del desempeño de los entes públicos (Rayo, 2011). El déficit de información oportuna y veraz no solo perjudica las posibilidades de fortalecer el papel del Estado en la dirección de los asuntos públicos, sino que a la vez menoscaba los cimientos de una ciudadanía informada, condición necesaria para una participación efectiva. Si la propia elaboración de informes como el *Estado de la Región* ha puesto de manifiesto los obstáculos que enfrentan los especialistas para acceder a información expedita, fidedigna y susceptible de comparación a nivel regional, cabe preguntarse cuánto más difícil puede ser esta búsqueda para la población en general.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE

**PARTICIPACIÓN CUIDADANA
EN CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Sol, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Participación ciudadana

Esta sección analiza la participación ciudadana en los sistemas políticos centroamericanos. Su propósito es documentar el grado y los modos en que los ciudadanos ejercen sus derechos políticos. Se organiza en tres acápite. El primero estudia la participación electoral, dando seguimiento a los análisis de anteriores *Informes Estado de la Región*. El segundo aborda un tema novedoso: la participación ciudadana mediante mecanismos de democracia directa. Por último, se examinan los modos de participación ciudadana en tiempos no electorales, a partir de información de una base de datos que registra las protestas ciudadanas en varios países de la región.

Tres son los principales hallazgos de esta sección. Por una parte, en la última ronda de elecciones nacionales la participación ciudadana disminuyó en la mayoría de los países del Istmo; en términos comparativos, esta evolución sitúa a Centroamérica como una de las regiones con menor participación electoral en el mundo. Por otra parte, y en contraste con América Latina, la democracia directa es una práctica poco frecuente en Centroamérica. Finalmente, durante el período bajo análisis (2008-2010) no hubo cambios en los modos de participación ciudadana en los asuntos públicos. Los niveles de conflictividad social, pese a la crisis económica, se mantuvieron relativamente bajos.

Sin mayores cambios en la participación política electoral

En este Informe, el análisis de la participación electoral se centra en el voto de los ciudadanos y en los sistemas de partidos resultantes de la voluntad expresada en las urnas. Un hallazgo importante es que, en el período 2008-2010, los indicadores políticos usualmente empleados en estos temas no lograron anticipar las involuciones de la democracia ocurridos en Honduras y Nicaragua, ni la pacífica alternancia del poder en El Salvador.

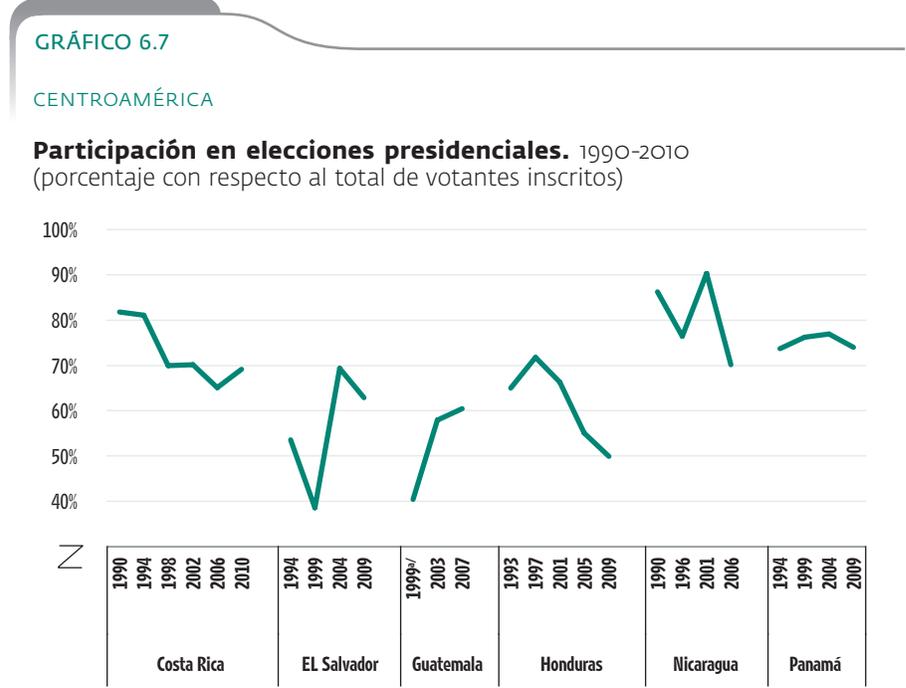
Relativamente bajos y fluctuantes niveles de participación

En la última ronda de elecciones presidenciales hubo un descenso en

la participación ciudadana en cuatro de los seis países del Istmo. La disminución fue moderada en El Salvador, Honduras y Panamá -entre tres y seis puntos porcentuales- y muy alta en Nicaragua, donde en 2006 cayó casi veinte puntos porcentuales con respecto a los comicios previos. En Costa Rica y Guatemala, en cambio, la participación aumentó (gráfico 6.7).

Desde una perspectiva de mediano plazo, en la región predominan grandes fluctuaciones en la participación electoral, con excepción de Panamá, donde esta ha sido alta y estable desde la década de los noventa (alrededor del 75%). Los demás países han experimentado variaciones de hasta quince puntos porcentuales en los niveles de votación. No hay una clara tendencia en la dirección de estos cambios: mientras en Costa Rica, Honduras y Nicaragua la participación descendió significativamente, en El Salvador y Guatemala, las naciones que en los años noventa tenían los menores niveles de participación, se registró un alza. El rango de participación en los últimos comicios osciló entre 60% y 74%, con excepción de Honduras (50%), cuya elección presidencial de 2009 se realizó en el contexto de la aguda crisis político-institucional ya comentada en secciones previas.

En comparación con otras regiones del mundo, de manera persistente Centroamérica muestra bajos niveles de participación electoral (cuadro 6.19). Durante la primera década del siglo XXI solo Europa del Este registró un promedio inferior (60,1% frente a 62,0% de los centroamericanos). Los niveles de participación en el Istmo también son inferiores a los de otras regiones que, como Centroamérica, adoptaron regímenes democráticos después de 1978, durante la denominada “tercera ola democrática” mundial. No se conocen las razones de este comportamiento. Una hipótesis que cabría investigar es la incidencia de la migración y el limitado uso del voto en el exterior. Dado que Centroamérica expulsa población en edades productivas (al menos 2,9 millones de centroamericanos residen en Estados Unidos, de los cuales la mitad tiene entre 25 y 44 años



a/ En primera vuelta.

Fuente: Elaboración propia con base en resultados oficiales y Artiga, 2010.

CUADRO 6.19
CENTROAMÉRICA
Participación en elecciones presidenciales, por región. 1990-2009
(porcentajes)

Región	Participación electoral		
	1990-2009	1990-1999	2000-2009
Europa del Este	64,6	69,3	60,1
África subsahariana	66,7	67,0	66,3
Asia	77,2	80,1	75,6
América Latina	70,7	71,4	69,8
Centroamérica	62,7	63,1	62,0

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos Voter Turnout, de IDEA Internacional.

de edad), una parte del abstencionismo podría deberse al ausentismo, es decir, la ausencia del voto de quienes viven fuera de la región.

Estabilidad en sistemas de partidos no predijo riesgos políticos

Uno de los resultados más importantes de la participación ciudadana es la conformación del sistema de partidos políticos, es decir, la manera en que se distribuye el poder entre los partidos

políticos de un país y la interacción que se da entre ellos a partir de esa distribución. El principal hallazgo de este Informe es que, en la última ronda de elecciones nacionales, las decisiones de las y los ciudadanos no implicaron mayores cambios en las características de los sistemas de partidos políticos de Centroamérica.

Los principales indicadores comúnmente empleados para analizar la evolución de los sistemas de partidos

RECUADRO 6.6

Indicadores para analizar el tipo y la dinámica de los sistemas de partidos

En este Informe se utilizan tres variables para analizar los sistemas de partidos en Centroamérica. La primera es la **fluidez partidaria**, es decir, la aparición y desaparición de partidos representados en el Poder Legislativo cada vez que se conforma un nuevo Congreso.

La fluidez se calculó con la fórmula: $fp = 1/2 (e_a + e_d)$, donde e_a es el porcentaje de escaños que obtienen los partidos que aparecen por primera vez en el Parlamento (o, por lo menos, que en la elección anterior no obtuvieron escaños, pero sí en la presente elección) y e_d es el porcentaje de escaños de los partidos que desaparecen (o, por lo menos, que en esta elección no obtuvieron escaños).

La segunda variable determina el formato del sistema de partidos, el peso relativo que tienen los partidos, medido por su apoyo electoral. Para ello se utiliza un indicador denominado **número**

efectivo de partidos políticos, en este caso parlamentarios (Laakso y Taagepera, 1979). Para calcularlo se utilizó la fórmula $N_p = 1 / (\sum S_i^2)$, donde S_i es el porcentaje de escaños que obtuvo cada partido.

La literatura distingue entre sistemas bipartidistas y multipartidistas (con tres partidos o más). De acuerdo con la hipótesis de Duverger (1963), el bipartidismo es más común en sistemas electorales de tipo mayoritario y el multipartidismo en sistemas de representación proporcional. No obstante, estudios recientes muestran que esto no siempre es cierto (Taagepera y Grofman, 1985 y Moser, 1999, entre otros).

Los datos comparados indican que el número efectivo de partidos puede variar entre 1,00, como sucedió en Grenada en 1999, Lesoto en 1993 y San Vicente y las Granadinas en 1989, y 9,32, como ocurrió en Brasil en 2006 (Gallagher, 2010).

Finalmente, la tercera variable empleada para analizar el sistema de partidos es su polarización, la mayor o menor cercanía ideológica entre los partidos. Ello se mide con base en dos indicadores: la **dispersión ideológica** y la **distancia ideológica**.

El indicador de dispersión ideológica corresponde a la desviación típica de las ubicaciones de los parlamentarios sobre una escala de 1 a 5, donde 1 es "extrema izquierda" y 5 es "extrema derecha". Por su parte, la distancia ideológica es la medida en que dos grupos cualesquiera -en este caso parlamentarios- difieren en su autoubicación, o en la ubicación que le asignan a sus partidos. En una escala de 1 a 10, la distancia ideológica se calcula dividiendo la diferencia entre las ubicaciones medias de los grupos parlamentarios considerados, por el rango de la escala (9).

Fuente: Elaboración propia con base en Artiga, 2010; Gallagher, 2010; Moser, 1999; Taagepera y Grofman, 1985 y Laakso y Taagepera, 1979.

políticos se mostraron estables (recuadro 6.6). En general, las naciones que tenían sistemas polarizados, fragmentados y fluidos los siguen teniendo; lo mismo ocurre con aquellas que tenían sistemas bipartidistas y estables (cuadro 6.20). El único cambio importante ocurrió en Panamá, que en los últimos años evolucionó hacia un sistema multipartidista moderado con una oferta electoral fluida; con anterioridad este país exhibía, al igual que Costa Rica, una oferta partidaria estructurada. Como indica Artiga (2010), el cambio se debe a la desaparición del Partido Solidaridad en las elecciones de 2009 y la introducción de un sistema de libre postulación. De esta manera, como resultado de las últimas elecciones nacionales en Centroamérica:

- Honduras tiene un bipartidismo estructurado, moderadamente polarizado.

CUADRO 6.20

CENTROAMÉRICA

Tipología de los sistemas de partidos. 2009-2010

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

a/ Las definiciones de las variables pueden consultarse en el recuadro 6.6.

Fuente: Artiga, 2010.

- Nicaragua tiene un bipartidismo polarizado y fluido.
- El Salvador tiene un multipartidismo polarizado y estructurado.
- Costa Rica tiene un multipartidismo moderado y estructurado.
- Panamá y Guatemala tienen los sistemas de partidos más inestables: multipartidistas, moderadamente polarizados y fluidos.

RECUADRO 6.7

Discusiones centroamericanas sobre la idoneidad y pertinencia de los indicadores de sistemas de partidos

En el período 2007-2009 tres países centroamericanos -Honduras, Nicaragua y Guatemala- experimentaron crisis políticas de distinta naturaleza y amplitud, que comprometieron la estabilidad de sus sistemas políticos. En diversas actividades de discusión entre académicos y personalidades políticas de la región, estos episodios motivaron dos interrogantes: ¿cuánto contribuyeron los sistemas electorales y de partidos políticos a originar estas crisis?, ¿por qué los indicadores convencionales para estudiar los sistemas de partidos no lograron prever los problemas?

En la discusión destacaron dos temas. El primero de ellos es la desnaturalización de las funciones de los partidos políticos, un proceso no captado por los indicadores. Las funciones tradicionales de "agregar y canalizar los intereses y demandas ciudadanas, y organizar la competición política", han sido sustituidas por la tendencia a convertir los partidos, en el mejor de los casos, en maquinarias electorales y, en el peor, en

meros instrumentos de negocios de grupos específicos. En este contexto, las agrupaciones políticas no tienen conexión con la ciudadanía, no le rinden cuentas y tienen muchas limitaciones para incorporar las demandas de los nuevos movimientos sociales y las tecnologías de la comunicación. Si hoy en día los partidos no son mecanismos eficaces de representación social, ni de competencia electoral, y no son capaces de gobernar, entonces, ¿qué son? Esta pregunta, que debe responderse mediante investigaciones específicas, no puede ser contestada haciendo uso de los indicadores convencionales de las Ciencias Políticas.

En segundo lugar se señaló que los indicadores convencionales solo muestran una parte del panorama del sistema de partidos: permiten crear taxonomías, pero estas son insuficientes para explicar la situación política. El sistema de partidos hace una contribución a la estabilidad política si aumenta la representatividad y la eficacia en la toma de decisiones. Estos dos atributos no están siendo medi-

dos por los indicadores convencionales. Tampoco captan de manera correcta la satisfacción de las personas con los partidos, su implicación e identificación con estas organizaciones. Las inferencias teóricas usualmente asociadas a los valores de los indicadores no aluden a estos temas. En principio un sistema de partidos estructurado fortalece la democracia, pero, si se torna muy fuerte, más bien puede reducir el espacio de la acción política, como sucede en México. Por último, los datos sobre la participación electoral tampoco logran generar predicciones: son fluctuantes y no se relacionan con episodios de crisis.

En síntesis, los indicadores disponibles no dan cuenta de la manera en que la ciudadanía se relaciona con su sistema de partidos políticos, ni explican qué clase de organizaciones son, en la práctica, los partidos.

Fuente: Taller de consulta, 2010; Artiga, 2011; Cerezo, 2011 y Villarreal, 2011.

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



**EVOLUCIÓN DE LOS
SISTEMAS DE PARTIDOS EN
CENTROAMÉRICA**

VÉASE

Artiga, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

A la luz de los acontecimientos recientes, la interpretación de estos indicadores arroja resultados paradójicos. De acuerdo con las teorías de partidos, un sistema bipartidista, estructurado y moderado es una garantía para la estabilidad política. Honduras es el único país de la región en el que está presente esta modalidad y, sin embargo, experimentó la severísi-

ma crisis político-institucional del 2009. Por otra parte, se supone que los sistemas multipartidistas polarizados están asociados a importantes riesgos para la estabilidad política. El Salvador, pese a tener este tipo de sistema, logró una alternancia tranquila en una elección intensamente disputada. Estos desenlaces provocaron discusiones en actividades de consulta realizadas durante la preparación de este Informe, acerca de la idoneidad y pertinencia de los indicadores convencionales para estudiar la dinámica política en Centroamérica (recuadro 6.7).

Electores votan por partidos que tienen bases territoriales nacionales

Los partidos que cuentan con un apoyo electoral más distribuido en el territorio nacional son, según la teo-

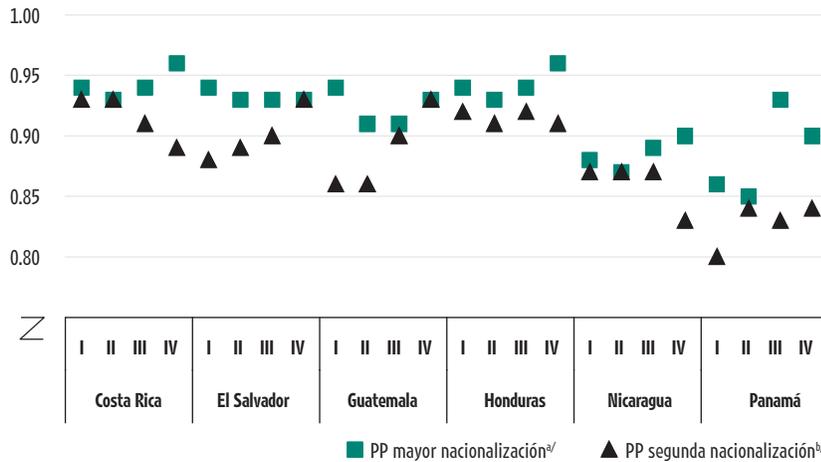
ría, más capaces de representar a los ciudadanos y de poner en marcha un espectro amplio de políticas, que los partidos cuyo apoyo electoral está focalizado solo en ciertos sitios. Un reciente estudio elaborado por Alfaro (2010)³¹ encontró que los partidos en Honduras, El Salvador y Costa Rica tienden a alcanzar un alto nivel de nacionalización (apoyo distribuido en el territorio). En contraste, los partidos panameños y los guatemaltecos muestran las mayores diferencias de apoyo entre departamentos o provincias (gráfico 6.8).

Los factores que explican las diferencias en la nacionalización de los partidos son de tres tipos: intrapartidarios, sociopolíticos e institucionales. En Centroamérica predominan los predictores intrapartidarios: la edad del partido y su ubicación ideológica. Cuanto

GRÁFICO 6.8

CENTROAMÉRICA

Índice de nacionalización partidaria (INP) de los dos principales partidos políticos en las últimas cuatro rondas electorales en cada país



a/ Partidos políticos de mayor nacionalización: Costa Rica: PLN (cuatro elecciones), El Salvador: Arena (cuatro elecciones), Guatemala: PAN, FRG y UNE (dos últimas elecciones), Honduras: PNH, PLH, PNH y PLH, Nicaragua: FSLN (cuatro elecciones), Panamá: PRD (cuatro elecciones).

b/ Partidos políticos de segunda nacionalización: Costa Rica: PUSC (dos primeras elecciones), PAC y ML, El Salvador: FMLN (cuatro elecciones), Guatemala: FRG, PAN y GANA (dos últimas elecciones), Honduras: PLH, PNH, PLH y PNH, Nicaragua: PLC (cuatro elecciones), Panamá: PP (cuatro elecciones).

Los nombres completos de las agrupaciones políticas pueden consultarse en la sección "Siglas y acrónimos" de este Informe.

Fuente: Elaboración propia con base en Alfaro 2010, con datos de los tribunales electorales de cada país.

más antiguo es un partido, mayor es su nivel de nacionalización, excepto en ciertas agrupaciones de Guatemala y Panamá. En el caso guatemalteco se constató el peso negativo de la fragmentación étnica sobre los patrones geográficos de apoyo partidario.

La importancia de la ideología para predecir el grado de nacionalización de los partidos está asociada a la historia política. En democracias jóvenes, como la mayoría de las centroamericanas, la penetración territorial de los partidos está fuertemente influenciada por el legado de los conflictos de las décadas pasadas. En países con secuelas de enfrentamientos armados, o serias tensiones sociales, las agrupaciones políticas buscan asegurar el respaldo de la población en las áreas donde tuvieron mayor soporte en los tiempos de bel-

gerancia. Se esperaría que la madurez partidaria abra paso a una búsqueda de apoyo más uniforme en todo el país (Alfaro, 2010).

Pocas oportunidades de participación por medio de democracia directa

La ola de reformas políticas de reconocimiento y uso de mecanismos de democracia directa observada en América Latina no ha entrado de lleno en Centroamérica (recuadro 6.8). Dieciséis de los dieciocho países latinoamericanos continentales han introducido modificaciones en sus ordenamientos jurídicos para reconocer o regular los mecanismos de democracia directa de alcance nacional. De estos, cinco no los han utilizado todavía, entre ellos tres naciones

centroamericanas: El Salvador, Honduras y Nicaragua (Zovatto, 2008)³².

Durante los últimos treinta años se realizaron en el Istmo ocho ejercicios de democracia directa de alcance nacional (cuadro 6.21). Todos fueron consultas populares del tipo referéndum, vinculantes (sus decisiones tienen fuerza de ley) y "de arriba hacia abajo", convocadas por los gobiernos. Panamá es, por mucho, el país que más ha empleado este mecanismo (en cuatro ocasiones); en Guatemala se efectuaron dos consultas, en Costa Rica una y la más reciente en Belice. Cinco de ellas fueron aprobadas y tres rechazadas; una se llevó a cabo en la década de los ochenta (bajo un régimen autoritario), cuatro en los años noventa y tres en la primera década del siglo XXI.

El promedio de votación para las ocho consultas fue de 44,1%, pero hay grandes diferencias entre los países y según el tema. La actividad con mayor participación fue la convocada para la reforma constitucional promulgada en Panamá en abril de 1983 (66,7%), y la menos concurrida fue la que sometió a aprobación la reforma constitucional en Guatemala en enero de 1994 (15,9%). La mayor o menor participación ciudadana en las consultas populares parece estar asociada positivamente con los niveles de participación electoral de los países donde se efectúan.

La experiencia centroamericana con consultas populares en el plano local no está mucho más desarrollada. En todos los países del Istmo la legislación electoral tiene contemplados mecanismos de democracia directa a nivel municipal³³. Sin embargo, su empleo no es frecuente. Al menos en tres países, Honduras, Costa Rica y, recientemente El Salvador, se han realizado consultas locales vinculantes, pero su convocatoria es esporádica y la participación baja.

En síntesis, Centroamérica muestra una aplicación modesta de los mecanismos de democracia directa. Aunque los reconoce en el marco jurídico, los utiliza poco. Este escaso uso no se puede achacar en forma exclusiva al carácter incipiente de los diseños normativos e institucionales que regulan

RECUADRO 6.8

La difusión de los mecanismos de democracia directa en sistemas políticos representativos

En el último tercio del siglo XX, en todas las regiones del mundo se expandió el reconocimiento y uso de los mecanismos de democracia directa (Altman, 2011). En regímenes democráticos, estos han sido concebidos como instrumentos que podrían ayudar a cerrar la brecha entre los órganos representativos y la población en general, ya que, en principio, amplían las oportunidades que tienen los ciudadanos para participar en las decisiones públicas.

Los mecanismos de democracia directa conforman un diverso espectro que incluye figuras como referendos, plebiscitos, revocatorias de mandato e iniciativas de ley popular, mediante las cuales los ciudadanos deciden u opinan sobre determinados asuntos a través de votaciones universales y secretas³⁴. Estos

mecanismos pueden ser: i) obligatorios o facultativos, según estén prescritos taxativamente o no en la ley, ii) vinculantes o consultivos, según la aceptación de los resultados sea obligatoria o no, iii) "proactivos" o reactivos, según si proponen un cambio o se plantean para rechazar una acción determinada, iv) "de arriba hacia abajo" o "de abajo hacia arriba", según si son invocados por los gobiernos o por los ciudadanos (Altman, 2011).

Hay un intenso debate sobre la conveniencia de reconocer y utilizar los instrumentos de democracia directa. Sus críticos señalan que no resuelven los problemas de representatividad, e incluso de legitimidad, que experimentan algunos sistemas políticos. Sin embargo, la discusión no debería centrarse en la importancia o no de contar con estos mecanismos

(Kaufmann, 2008), sus modalidades o la frecuencia de su uso. Resulta más útil analizar cómo articularlos y contraponerlos con las instancias tradicionales de participación política, precisando y afinando los arreglos institucionales que favorecen una complementación entre las dimensiones representativa y participativa de la democracia.

No existe evidencia robusta de que los mecanismos de democracia directa debiliten la institucionalidad política democrática (Altman, 2011). Lo que se podría advertir es que, en una sociedad con una institucionalidad precaria, es más probable que su uso tenga como propósito la manipulación política y el reforzamiento de posiciones autoritarias, en lugar de la adecuada participación de la ciudadanía en el ejercicio del poder.

CUADRO 6.21

CENTROAMÉRICA

Consultas populares^{a/} de alcance nacional. 1983-2010

País	Fecha	Tema	Resultado ^{b/}	Participación (%)
Belice	Febrero de 2008	Permitir que el Senado sea electo mediante voto popular.	Aprobada	46,6
Costa Rica	Octubre de 2007	Ingreso del país al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos de América.	Aprobada	59,2
Guatemala	Enero de 1994	Reforma constitucional.	Aprobada	15,9
	Mayo de 1999	Reformas constitucionales para implementar acuerdos de paz y otras reformas.	Rechazada	18,6
Panamá	Abril de 1983	Reforma constitucional.	Aprobada	66,7
	Noviembre de 1992	Reforma constitucional.	Rechazada	40,0
	Octubre de 1998	Reforma constitucional.	Rechazada	63,0
		Reelección inmediata del Presidente y otras reformas.		
	Octubre de 2006	Propuesta de la Autoridad del Canal de Panamá, sobre la construcción del tercer juego de esclusas en el Canal.	Aprobada	43,3

a/ Los resultados de todas las consultas tuvieron un carácter vinculante.

b/ Aprobado: gana la posición del Gobierno; rechazado: pierde la posición del Gobierno.

Fuente: Elaboración propia con base en Zovatto, 2008. Los datos de Costa Rica fueron tomados de Breuer, 2011 y los de Belice del sitio <http://www.elections.gov.bz/modules/wfdownloads/singlefile.php?cid=86&lid=214>.

estas figuras, ya que, además de este factor, concurren otros como las estrategias que emplean las fuerzas sociales para influenciar la gestión de los asuntos de interés público y la actitud de las élites partidarias (Breuer, 2011).

Poco dinamismo en la participación ciudadana no electoral

La participación de las y los ciudadanos en los asuntos de interés público dinamiza la vida democrática durante los períodos no electorales. A través de ella las personas ejercen sus derechos políticos para, de manera individual u organizada, tratar de influenciar la gestión de los asuntos públicos. En este acápite se documentan los grados y modos de participación ciudadana no electoral en Centroamérica. El análisis se basa en dos fuentes de información: por una parte, las rondas de encuestas nacionales del *Barómetro de las Américas*, de la Universidad de Vanderbilt (2006 y 2010) y, por otra, la base de datos de acciones colectivas (protestas sociales) elaborada para este Informe. La principal conclusión es que, durante una época de crisis económica, no se registraron altos niveles de participación ciudadana no electoral en los planos nacional y local. Las diferencias entre países, aunque existen, no son

sustanciales y, en general, Centroamérica no se distingue significativamente del resto de América Latina.

Bajo activismo social

En Centroamérica un segmento importante, pero minoritario, de la población está compuesto por ciudadanos inactivos. Son personas que han escogido no ejercer sus derechos, pues no votan ni participan en asuntos de su comunidad y tampoco procuran influir en la gestión pública, sea peticionando o protestando. Los porcentajes varían según el país: en El Salvador y Panamá, alrededor del 15% de las y los ciudadanos son inactivos, proporción que en Costa Rica aumenta a una tercera parte de la población (cuadro 6.22).

El grupo más grande es el de las personas que solo realizan un tipo de acción: votan, peticionan o asisten a reuniones de grupos organizados, pero no combinan actividades (participación unidimensional). La mayoría se limita a votar en las elecciones nacionales. Alrededor del 40% de los ciudadanos pertenece a esta categoría, sin mayores diferencias entre países. En síntesis, más de la mitad de los centroamericanos no hace nada o hace apenas el mínimo (votar). No hay disparidades sistemáticas entre pobladores rurales

y urbanos, por lo que la percepción de que los habitantes del campo son más participativos parece errónea. Finalmente, la proporción de personas que además de votar realizan otras actividades en su comunidad o ante las instituciones (participación multidimensional) varía entre el 15% y el 16% en Costa Rica, y cerca del 35% en El Salvador y Guatemala.

Diversos estudios indican que el relativo bajo activismo social de las y los centroamericanos no es muy distinto al registrado en otras partes de América Latina (PNUD, 2004; Vargas-Cullell, 2005). Adicionalmente, este Informe encuentra que no hay relación entre los niveles y modos de participación ciudadana y el desarrollo democrático de los países.

Poca participación en la gestión local

Un ámbito en el que cabría esperar mayores niveles de participación ciudadana es el de la gestión municipal. En teoría, la mayor proximidad de los gobiernos locales con los problemas de las comunidades estimularía a las personas a intervenir en su manejo. Sin embargo, la participación ciudadana en este espacio tiende a ser baja en Centroamérica, sin grandes cambios recientes. Las mayorías no tienen

CUADRO 6.22

CENTROAMÉRICA

Modos de participación ciudadana, por país y zona. 2010

Modos de participación	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
No vota ni participa en nada	32,4	13,7	16,6	23,2	20,0	13,6
Participación unidimensional						
Solo vota	38,1	36,8	27,4	33,4	33,0	54,8
Solo asiste a reuniones	7,9	6,6	12,9	13,4	7,9	3,6
Solo asiste a protestas	1,2	0,1	0,7	1,3	1,7	0,8
Participación multidimensional						
Vota y asiste a reuniones	16,2	38,5	34,5	23,4	29,4	23,2
Protesta y asiste a reuniones	0,5	0,2	1,1	1,1	1,2	0,3
Vota y protesta	1,6	1,2	1,6	1,8	2,9	2,2
Vota, protesta y asiste a reuniones	2,1	2,8	5,2	2,4	4,0	1,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Rodríguez, 2011 con base en Lapop.

contacto alguno con su municipalidad: no realizan gestiones, peticionan o participan en reuniones convocadas por el gobierno local.

En general, la proporción de ciudadanos “desenganchados” de la gestión local en el 2010 varía entre el 52% y el 88% (cuadro 6.23). Si a esto se suman las personas que se limitan a efectuar trámites, puede concluirse que en promedio ocho de cada diez centroamericanos no tienen contacto, o tienen uno mínimo, con el gobierno local. El resto (17,2%) peticiona o asiste a reuniones, un indicio de una activa pero minoritaria participación.

Protestas sociales se concentran en trabajadores y grupos de vecinos

En Centroamérica, solo una pequeña minoría de ciudadanos se organiza para protestar ante el estado de cosas imperante en sus lugares de trabajo y residencia. De acuerdo con los datos información del *Barómetro de las Américas 2010*, de la Universidad de Vanderbilt, entre el 4% y el 10% de la población participó en alguna protesta organizada en el curso del año previo al estudio. En El Salvador y Panamá esta participación rondó el 4%, en Costa Rica y Honduras fue cercana al 6% y en Guatemala y Nicaragua ascendió a 9% y 10%, respectivamente.

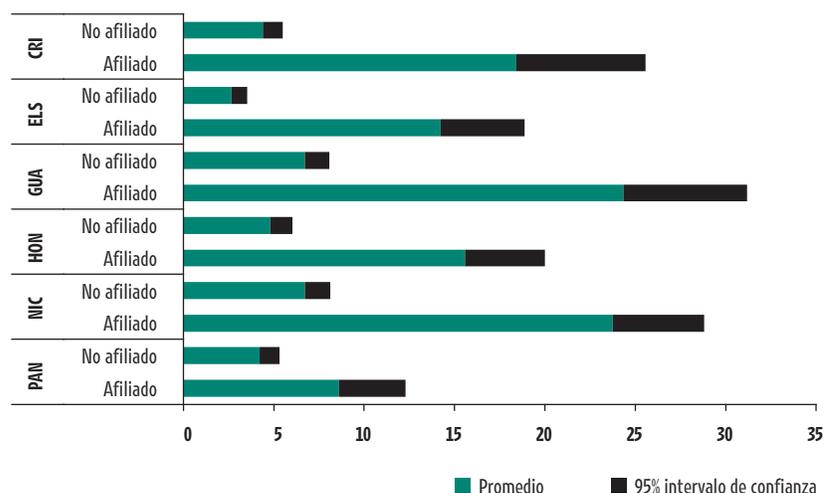
¿Cuáles factores ayudan a predecir la participación de las personas en protestas sociales? Un análisis basado en información de seis países (sin incluir Belice) concluye que no hay elementos comunes a toda la región³⁵. En términos generales, las personas con más interés en la política y con afiliación partidaria tienden a protestar más (gráfico 6.9). El interés en la política es un factor de peso en cuatro de las seis naciones y la afilia-

ción en cinco³⁶. Otras variables políticas tienden a no tener ningún efecto o, a lo sumo, son importantes solo en un país³⁷. Las variables sociodemográficas (edad, sexo, educación o nivel de riqueza de las personas) no son buenos predictores. El nivel educativo es el único que tiene alguna relevancia regional, pues predice la participación en protestas sociales en las naciones del sur del Istmo (Nicaragua, Costa Rica y Panamá).

GRÁFICO 6.9

CENTROAMÉRICA

Participación en protestas sociales, según afiliación a un partido (promedio de participación)



Fuente: Rodríguez, 2011, con base en Lapop.

CUADRO 6.23

CENTROAMÉRICA

Interacción ciudadana con los gobiernos locales. 2006 Y 2010 (porcentajes)

Modo de interacción con la municipalidad	Costa Rica ^{a/} 2010	El Salvador 2006	El Salvador 2010	Guatemala 2006	Guatemala 2010	Honduras 2006	Honduras 2010	Nicaragua 2010	Nicaragua 2010	Panamá ^{a/} 2010
No tramita ni participa en nada	76,5	53,4	51,8	62,6	55,5	60,8	79,6	59,5	60,8	88,0
Solo tramita	9,9	25,9	25,9	20,6	18,4	12,5	8,2	19,5	18,1	3,9
Solo peticiona	4,8	2,8	4,4	3,0	6,1	4,8	2,3	4,0	5,1	3,8
Solo asiste a reuniones	3,7	4,2	4,6	3,0	6,0	9,2	4,9	5,0	3,9	2,9
Tramita y asiste a reuniones	0,9	4,4	3,3	1,7	4,2	3,9	0,7	3,0	2,3	0,1
Tramita y peticiona	1,8	5,4	4,7	6,6	4,3	3,4	1,0	5,1	4,0	0,7
Asiste a reuniones y peticiona	1,2	1,1	2,8	0,7	2,0	1,8	2,2	1,3	2,5	0,3
Tramita, asiste a reuniones y peticiona	1,2	2,9	2,6	1,9	3,6	3,7	1,1	2,7	3,1	0,3
Total de casos	1.459	1.487	1.497	1.354	1.478	1.467	1.481	1.382	1.492	1.494

a/ En el 2006 algunas de estas preguntas no se hicieron en Costa Rica ni en Panamá.

Fuente: Rodríguez, 2011 con base en Lapop.

Las protestas sociales son, por lo general, actividades organizadas que reúnen a un grupo de personas que buscan resolver problemas comunes. Desde este punto de vista, ¿quiénes son los que protestan en Centroamérica?, ¿por qué protestan? Para avanzar en el conocimiento de este tema, poco investigado en la región, se construyó una base de datos que registra la información publicada por un conjunto de periódicos en cuatro países del Istmo, acerca de las acciones colectivas (recuadro 6.9). Aunque no es posible hacer un análisis de tendencia -la información está circunscrita a dos años (2008 y 2009)-, sí se identifican varias características de la protesta social durante la época de la crisis económica.

DESCARGUE EN LÍNEA
LA BASE DE DATOS



ACCIONES
COLECTIVAS

CONSULTE

Ramírez, 2011
www.estadonacion.or.cr

En los países centroamericanos donde fue posible realizar la investigación, los medios de prensa reportaron 4.421 protestas sociales durante los años de la crisis económica (2008-2009), un promedio de seis diarias. Las movilizaciones de trabajadores, relacionadas con sus condiciones laborales, y las de vecinos, ligadas a reivindicaciones comunales, fueron las más numerosas. Entre las dos representaron poco más de dos terceras partes del total (cuadro 6.24). Los productores y los empresarios también hicieron sentir su voz, y en menor medida lo hicieron los “nuevos actores sociales” (ambientalistas, grupos a favor de la equidad de género, activistas de derechos humanos, entre otros). Hay diferencias entre países: en Costa Rica y Panamá la protesta tiene un tinte más laboral, en contraste con Guatemala, donde predominan las acciones de base comunal.

RECUADRO 6.9

Base de datos de acciones colectivas en cuatro países de Centroamérica

Uno de los insumos elaborados para el *Cuarto Informe Estado de la Región* es una base de datos de acciones colectivas, en la cual se registran las demandas que generan tensiones entre la ciudadanía, el Estado y otros grupos sociales. Esta información permite estudiar y dar seguimiento al papel que juegan las organizaciones sociales en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población y examinar su participación en la convivencia democrática.

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

El registro de las acciones colectivas se hace a partir de la revisión de medios de prensa escrita. De cada nota periodística

se extrae la información necesaria para documentar las catorce variables comprendidas en el manual de codificación de la base de datos. Algunas de las variables más importantes son: i) el tipo de actor que realiza la demanda, ii) el tipo de acción mediante el cual la hace pública, iii) el tipo de demanda, iv) la entidad ante la que se dirige la demanda, v) la cobertura territorial de la demanda (local, regional, nacional, internacional).

Los datos recabados para este Informe constituyen una primera exploración sobre el tema de la movilización social en Centroamérica. La indagación se hizo para Guatemala, Panamá, El Salvador y Costa Rica; se presenta información correspondiente a los años 2008 y 2009. Los medios de comunicación consultados fueron: *Diario Co Latino* y *La Prensa Gráfica* (El Salvador), *Siglo XXI* y *El Periódico* (Guatemala), *La Nación*, *La Extra* y *Semanario Universidad* (Costa Rica), *La Prensa* y *El Panamá América* (Panamá).

Fuente: Ramírez, 2011.

Las estrategias de protesta variaron según el actor social y el país. Los paros y las huelgas son un arma empleada exclusivamente por los trabajadores, aunque con poca frecuencia. Este sector utiliza las declaraciones públicas (a favor o en contra de ciertas iniciativas) como el principal medio para manifestar sus posiciones (cuadro 6.25). En cambio, los grupos de vecinos son resolutivos: usan los bloqueos, marchas y mítines para plantear sus reivindicaciones. En la mayoría de los países, los empresarios privilegian las declaraciones públicas y las reuniones con autoridades, excepto en El Salvador, donde también recurren al bloqueo (en este caso, los empresarios del transporte).

Un desafío confirmado: la inseguridad amenaza la estabilidad política regional

El *Informe Estado de la Región (2008)* calificó de alta la probabilidad de que la violencia social y delictiva pusiera en peligro el orden político democrático en Centroamérica, en caso de que persistiera, en los años subsiguientes, la configuración de serias amenazas a la seguridad ciudadana diagnosticada en esa ocasión (capítulo 12). Informes posteriores del PNUD (2009) y, más recientemente, el Banco Mundial (2010) confirmaron y, en algunos temas, profundizaron el conocimiento acerca de la gravedad del problema de inseguridad regional.

CUADRO 6.24

Acciones colectivas en cuatro países centroamericanos, según el actor social que las impulsa.

2008-2009

Tipo de actor social	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Panamá	Total
Total de protestas por país ^{a/}	702	364	1296	2.058	4.420
Distribución porcentual	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Trabajadores, desempleados, extrabajadores, sector informal	41,3	30,4	15,1	37,1	34,0
Vecinos, grupos ciudadanos, grupos pro vivienda	25,8	34,7	39,6	35,3	34,0
Productores, empresarios y profesionales	15,1	18,4	27,2	10,4	14,9
Nuevos actores sociales ^{b/}	6,7	9,0	11,8	9,5	9,1
Estudiantes y jóvenes	9,7	3,3	2,7	5,7	5,4
Otros (religiosos, privados de libertad)	1,4	4,1	3,6	2,0	2,6

a/ Los totales de acciones colectivas por país no deben tomarse como indicador del nivel de conflictividad, pues dependen de su registro por parte de los medios de comunicación, que pueden tener diferentes políticas de información.

b/ Se refiere a grupos ambientalistas, indígenas, defensores de la equidad de género, activistas de derechos humanos, grupos de usuarios y movimientos a favor de la paz.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2011.

En el trienio transcurrido desde entonces, los fundamentos de lo que en 2008 se denominó “el dilema regional de la inseguridad” persisten. La región en su conjunto sigue implicada en la geopolítica del narcotráfico y aún se distinguen las tres situaciones estratégicas de (in)seguridad que aquel Informe planteó, una que corresponde al “Triángulo Norte” y otras para el centro y el sur del Istmo (cuadro 6.26). Los indicadores tradicionales de violencia social y delictiva no mejoraron (capítulo 8).

En los últimos años ocurrieron eventos que confirman las repercusiones políticas de una violencia delictiva alta y persistente en Estados con débiles instituciones públicas (este tema se retoma en los capítulos 8 y 10 de este Informe). Ninguno de los hechos que a continuación se enumeran (no son un listado exhaustivo) provocó rupturas en el orden público de algún país, pero son serios avisos, anticipos, de situaciones políticamente graves para la democracia:

- Un asesinato desencadena presiones y turbulencias que amenazan la estabilidad política de un país (caso Rosenberg en Guatemala, 2008-2009).
- Masacres de civiles inocentes por

parte de fuerzas irregulares ligadas al narcotráfico (norte de Honduras, 2010; El Petén en Guatemala, 2011).

- Penetración de actores ilegales en los más altos estamentos del Poder Judicial (lista de magistrados electos en la Corte Suprema de Justicia de Guatemala, según denuncia de la Cicig).
- Uso del ejército para labores de patrullaje en las calles, en respuesta a eventos de extrema inseguridad (El Salvador, 2010).

Anexo. Cronología sintética de la crisis política en Honduras

22 de noviembre de 2008: El presidente Zelaya propone realizar una consulta junto con las elecciones generales del 2009. Para ello se instalaría una “cuarta urna” en los recintos electorales (además de las tres destinadas a los votos para presidente, diputados y municipios).

23 de marzo de 2009: Se emite el decreto ejecutivo PCM-005-2009, para realizar, a más tardar el 28 de junio de 2009, una consulta popular con la siguiente pregunta: “¿Está usted

de acuerdo que en las elecciones generales de noviembre de 2009 se instale una cuarta urna para decidir sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que apruebe una nueva Constitución Política?”

25 de marzo de 2009: La Fiscalía General denuncia la ilegalidad del decreto PCM-005-2009.

8 de mayo de 2009: La Fiscalía General inicia un proceso judicial contra el citado decreto en el Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo.

20 de mayo de 2009: La Procuraduría General firma la solicitud del proceso judicial contra el decreto PCM-005-2009.

27 de mayo de 2009: El Juzgado de Letras de lo Contencioso Administrativo ordena suspender la consulta promovida por el Poder Ejecutivo.

16 de junio de 2009: La Corte de Apelaciones rechaza un recurso de amparo interpuesto por

CUADRO 6.25

CENTROAMÉRICA

Actores sociales y estrategias de protesta en cuatro países centroamericanos. 2008 Y 2009

País y actor	Tipo de acción						Total		
	Declaración pública	Reunión con autoridades	Marcha	Mitín o concentración	Paro y huelga	Bloqueo	Otros ^{a/}	Absolutos	Porcentajes
Costa Rica	145	35	21	37	25	46	4	313	100,0
Distribución porcentual									
Trabajadores	66,9	88,6	71,4		100,0			168	53,7
Vecinos	17,2		28,6	59,5		84,8		92	29,4
Estudiantes ^{b/}	3,4			40,5		15,2		27	8,6
Empresarios	12,4	11,4					100,0	26	8,3
El Salvador	298	20	69	91	22	36		536	100,0
Distribución porcentual									
Grupos de ciudadanos	43,3		39,1	40,7				193	36,0
Trabajadores	35,9		37,7	36,3	100,0			188	35,1
Empresarios	13,1	100,0				44,4		75	14,0
Vecinos	7,7		23,2	23,1				60	11,2
SI ^{c/}					55,6			20	3,7
Guatemala	46	19	4	16		61	3	149	100,0
Distribución porcentual									
Grupos de ciudadanos	34,8			62,5		27,9		43	28,9
Vecinos	15,2	26,3	100,0	37,5		23,0		36	24,2
Productores agropecuarios	13,0	10,5				37,7		31	20,8
Trabajadores	15,2	26,3				11,5		19	12,8
Empresarios	21,7	36,8					100,0	20	13,4
Panamá	202	63	13	203	51	336	10	878	100,0
Distribución porcentual									
Trabajadores	43,6	68,3		24,6	100,0	42,6		375	42,7
Vecinos	20,3	31,7		49,3		57,4		354	40,3
Grupos de ciudadanos	36,1		100,0	26,1			100,0	149	17,0
Total de la región	691	137	107	347	98	479	17	1.876	

a/ Otros: asambleas y denuncias ante organizaciones nacionales e internacionales.

b/ Estudiantes de educación primaria y secundaria.

c/ SI: Sin información; no fue posible identificar a los actores que realizaron las acciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez, 2011.

el Presidente Zelaya contra la orden del Juzgado.

24 de junio de 2009: Renuncia el Ministro de Defensa, por desacuerdo con el Presidente. Zelaya destituye al Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas por rehusarse a distribuir el material electoral para la consulta del 28 de junio.

25 de junio de 2009: La Corte Suprema de Justicia ordena la restitución del Jefe del Estado Mayor. El presidente Zelaya se presenta a una base militar con un grupo de ciudadanos y ordena que le entreguen el material de la consulta.

26 de junio de 2009: EL Poder Ejecutivo anula el decreto PCM-005-2009 y emite el decreto PCM-020-

2009, en el que ordena realizar una “Encuesta de Opinión Pública sobre la Convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente”, con la pregunta: “¿Está de acuerdo que en las elecciones generales del 2009 se instale una cuarta urna en la cual el pueblo decida la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente?”

CUADRO 6.26

CENTROAMÉRICA

Situaciones de inseguridad y escenarios políticos según el Informe Estado de la Región (2008)

Situación estratégica	Situación prototípica	Países que se aproximan	Factor analizado
Primera	Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de mano dura.	Guatemala, Honduras y El Salvador ^{a/}	Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Segunda	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de mano dura.	Nicaragua y Panamá ^{a/}	Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.
Tercera	Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de mano dura.	Costa Rica	Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático.

a/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: Programa Estado de la Nación, 2008.

26 de junio de 2009: La Corte Suprema, a pedido del Ministerio Público, aprueba que se acuse al presidente Zelaya como autor responsable de los delitos de traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones en perjuicio del Estado hondureño. Dicta orden de captura y allanamiento contra el Mandatario (orden emitida el 30 de junio). Esta decisión detiene la consulta programada.

28 de junio de 2009: Las fuerzas armadas allanan la residencia presidencial en horas prohibidas por el ordenamiento jurídico, detienen al Presidente y lo trasladan a Costa Rica. La expatriación no está tipificada en las leyes hondureñas. El Congreso Nacional de Honduras admite una supuesta dimisión del Presidente. Desde Costa Rica, éste desmiente tal renuncia y hace un llamado a la desobediencia civil. Posteriormente el Congreso resuelve por unanimidad la destitución del Zelaya, por violar la Constitución y el ordenamiento jurídico. Designa para sucederlo al presidente legis-

lativo, Roberto Micheletti, con el mandato de que permanezca en el cargo hasta la terminación del período de Zelaya, en enero de 2010. Micheletti decreta toque de queda y limita las transmisiones de los medios de comunicación locales e internacionales.

28 de junio de 2009: Los países del llamado CA4 (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) anuncian la suspensión del comercio con Honduras por 48 horas.

29 de junio de 2009: Inician manifestaciones masivas a favor y en contra del golpe, que se prolongan durante los meses siguientes. Hay enfrentamientos que provocan heridos, arrestados y varios muertos.

30 de junio de 2009: Se celebran reuniones extraordinarias del SICA, el ALBA-TCP y el Grupo de Río. Suspensión de Honduras en el SICA y el Grupo de Río.

30 de junio de 2009: La Asamblea General de la ONU aprueba por unanimidad una resolución que pide el restablecimiento de Zelaya como presidente.

4 de julio de 2009: Suspensión de Honduras de la OEA.

5 de julio de 2009: Zelaya intenta, sin éxito, regresar a Honduras por vía aérea. Choques entre manifestantes y autoridades provocan al menos un muerto y varios heridos.

20 de julio de 2009: Suspensión de ayuda de la Unión Europea al nuevo Gobierno hondureño.

25 de julio de 2009: Nuevamente Zelaya intenta regresar a Honduras, esta vez por vía terrestre. Un fuerte dispositivo militar lo impide.

28 de julio de 2009: El Gobierno de los Estados Unidos suspende visas a las autoridades del nuevo Gobierno y anuncia que no reconoce a la nueva Administración.

29 de julio de 2009: En la XI Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (presidentes de Mesoamérica, Panamá, Colombia y República Dominicana) se califica el reemplazo de Zelaya como golpe de

- Estado y se demanda su restitución.
- 21 de septiembre de 2009: Zelaya aparece en la Embajada de Brasil en Honduras, bajo la protección del Gobierno de ese país.
- 29 de noviembre de 2009: Celebración de elecciones generales. Resulta ganador Porfirio Lobo, con escasa observación internacional y el más alto abstencionismo desde 1980.
- 13 de enero de 2010: El Congreso nombra a Micheletti “diputado vitalicio”, un cargo que no existe en la Constitución.
- 26 de enero de 2010: El Congreso aprueba amnistía para eventuales delitos políticos de Zelaya y de quienes lo desplazaron del poder.
- 27 de enero de 2010: Lobo asume la Presidencia de la República y firma un salvoconducto para que Zelaya abandone el país hacia República Dominicana, en calidad de huésped distinguido.
- 4 de mayo de 2010: Se establece la Comisión de la Verdad y Reconciliación promovida desde la OEA. Semanas después, organizaciones de la sociedad civil crean una “Comisión de Verdad”, como instancia alternativa para investigar la situación de los derechos humanos durante y después del golpe.
- 9 de abril de 2011: El presidente Lobo se reúne en Cartagena con los presidentes de Colombia, Juan Manuel Santos, y Venezuela, Hugo Chávez, quienes actúan como mediadores.
- 22 de mayo de 2011: En la ciudad de Cartagena, Lobo y Zelaya firman un acuerdo para poner fin a la crisis. Horas después cuatro presidentes centroamericanos se reúnen en Managua, apoyan el acuerdo y reintegran a Honduras en el SICA. Nicaragua reconoce a Lobo.
- 28 de mayo de 2011: Zelaya regresa al país.

Fuentes: Herdocia, 2010; Cajina, 2010; CIDH, 2009 y 2010; Corte Suprema de Justicia de Honduras, 2009.

NOTAS

- 1** El 2 de junio del 2011 la Asamblea Legislativa salvadoreña aprobó el decreto 743, que establece la necesidad de unanimidad para las sentencias de inconstitucionalidad emitidas por la Sala Constitucional. El Presidente de la República sancionó el decreto y este se publicó en el diario oficial. Sin embargo, la Sala Constitucional podría no aplicar esta disposición si la considera contraria a sus competencias constitucionales. Desde la fecha indicada, se han producido manifestaciones en la capital en contra del decreto. Por lo reciente de este hecho, no fue posible incorporarlo en el análisis de la sección de administración de justicia de este capítulo.
- 2** Por ejemplo, desde el punto de vista conceptual, las variables utilizadas para examinar la cultura política, aunque relevantes, no están claramente articuladas al concepto de democracia. Además, las fuentes de información disponibles no en todos los casos son robustas.
- 3** Más detalles sobre la metodología del índice de democracia pueden consultarse en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf. The Economist Intelligence Unit.
- 4** No obstante, en todos los países se establecen salvedades de secretos de Estado para asuntos relacionados con actividades diplomáticas o militares.
- 5** El concepto de *reserved domains* es una adaptación del término utilizado por Valenzuela (1990), para referirse a los acuerdos tomados durante las transiciones a la democracia, que dejaban sin modificaciones ciertas áreas de los regímenes autoritarios anteriores. De manera similar, Garretón (1994) llama "enclaves autoritarios" a ciertos núcleos temáticos que no fueron afectados por las transiciones a la democracia, por ejemplo las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas, la permanencia de núcleos autoritarios en el ejército y la sanción de las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo el régimen militar.
- 6** Véase Grupo Cívico Ética y Transparencia, 2009 e Ipade, 2009. Según las revelaciones de *Wikileaks*: "Funcionarios del Gobierno y de la dirección del Consejo Supremo Electoral (CSE) nos han admitido en privado que hubo fraude", señala un despacho secreto enviado a Washington por el embajador en Managua, Robert Callahan, el 25 de febrero de 2009. "Los sandinistas cometieron un fraude en al menos 40 de los 146 municipios en juego en los comicios del 9 de noviembre de 2008" (Ordaz, 2008; Salinas, 2010; Navarrete, 2011).
- 7** Hay que tomar en cuenta que las elecciones de diputados y las elecciones presidenciales se llevaron a cabo el mismo año, pero con dos meses de diferencia: las primeras en enero y las segundas en marzo.
- 8** Este índice se construyó con base en el índice de autonomía de las superintendencias (Moreno et al., 2003) y considera factores como el número de políticos que participan en la designación de la autoridad, y del equipo de trabajo, número de años para los que son nombrados, participación de la Corte Suprema y la sociedad civil en los nombramientos del *staff*, monitoreo, etc. Por su parte, el índice de independencia partidaria califica si los magistrados o máximas autoridades de los órganos son nombrados directamente por los partidos o por otro medio de votación, o una combinación de los anteriores (Rosas, 2010).
- 9** Tomando como referencia la base de datos de Gallagher (2010), que utiliza el índice de Gallagher calculado a partir de mínimos cuadrados, se observa que para el período 2001-2009 Costa Rica, Nicaragua y Honduras muestran índices de desproporcionalidad menores a 6,5, en tanto Belice, que utiliza un sistema de mayoría, registra para la misma década un índice promedio de 22,9.
- 10** Para los efectos de este capítulo, se entiende por **ausentismo** la ausencia, en las urnas, de ciudadanos centroamericanos residentes en el extranjero, situación distinta a la noción tradicional de **abstencionismo**, que alude a la no participación electoral de los ciudadanos habilitados para ello.
- 11** De acuerdo con el Tribunal Electoral, en las elecciones panameñas de 2009 el padrón habilitó a 1.706 electores residentes en el extranjero, de los cuales el 31% (530 votantes) ejerció el sufragio. En el mismo año en Honduras, de un total de 40.649 ciudadanos habilitados en el exterior solo votó un 18%.
- 12** Las constituciones centroamericanas contienen normas específicas relativas a la independencia del Poder Judicial: la subordinación judicial a los intereses del Ejecutivo por medio del nombramiento directo de los magistrados ha sido superada de manera formal, la escasez endémica de recursos económicos no es una amenaza del mismo peso que antes (Popkin, 2000; Pásara, 2005), y en algunos países se han creado mecanismos formales para una participación más activa de la sociedad civil en la elección de magistrados.
- 13** En el sitio www.estadonacion.or.cr se pueden consultar los informes nacionales preparados para este Informe y obtener mayores detalles sobre los proyectos de mejora de la administración de justicia. Adicionalmente, la ponencia de Morales (2010), sobre cooperación internacional, brinda una idea de cuánto se ha invertido en este rubro.
- 14** Véanse valoraciones en este sentido en Sánchez, 2010, Orellana, 2004 y Custodio, 2004.
- 15** El pacto o acuerdo político que se llevó a cabo entre el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) se basó, entre otras cosas, en disminuir del 45% al 35% el porcentaje necesario para lograr un triunfo electoral y obtener el control político de las instituciones del Estado, para luego distribuirlo entre ambos partidos. Según Transparencia Internacional, esto contribuyó a crear un clima de desconfianza con respecto a la independencia del Poder Judicial. Sobre la falta de independencia del Poder Judicial en Nicaragua, véase el libro editado por Close y Martí (2009).
- 16** La Sala declaró ilegal la transferencia de fondos remanentes de los ministerios a la Casa Presidencial.
- 17** En Guatemala del 2% sobre el presupuesto de ingresos ordinarios del Gobierno, en Honduras de un 3% sobre el presupuesto de ingresos netos y en Nicaragua de un 4% sobre el presupuesto general de la República. En el caso de Panamá, el presupuesto en conjunto del Poder Judicial y el Ministerio Público no debe ser inferior al 2% de los ingresos corrientes del Gobierno Central. El Salvador y Costa Rica establecen un monto del 6% para el Poder Judicial sobre los ingresos corrientes del presupuesto del Estado y sobre los ingresos ordinarios del Gobierno Central, respectivamente (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).
- 18** Matriz de presupuestos aprobados y ejecutados entre el 2000 y 2009. Información obtenida de la Secretaría General Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua.
- 19** La información para este apartado se obtuvo del Departamento de Estadística y la Unidad de Información Pública del Instituto de la Defensa Pública Penal en el caso de Guatemala, de la Oficina de Planificación y la Unidad de Estadísticas de la Procuraduría General de la República en El Salvador, de la Administración de la Defensa Pública en Costa Rica y de las estadísticas del Centro de Estadísticas Judiciales en Panamá.
- 20** La comparación entre ingresos (nuevas denuncias presentadas ante el sistema de administración de justicia) y egresos (resoluciones emitidas) no debe tomarse como una medida de efectividad judicial. Ingresos y egresos son universos de casos diferentes. Las cifras comentadas solo incluyen los casos de primera instancia de las materias Civil, Laboral, de Familia y Penal del Código Procesal Penal.
- 21** El Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic) funciona como una instancia de la OEA. El Comité de Expertos es el órgano que hace la revisión de los informes por país y está integrado por representantes designados por los respectivos gobiernos.
- 22** El plan de acción de Costa Rica se encontraba en etapa de borrador en el momento de editarse el presente Informe, según la información brindada por el Mesicic.
- 23** Cabe señalar que, además de la atención de denuncias, estas organizaciones de defensa desarrollan actividades como campañas de educación, cabildeo legislativo, estudios especiales sobre problemas nacionales o comunales e intermediación en conflictos, cuyo alcance es predominantemente local.
- 24** En Honduras se creó el Instituto de Acceso a la Información Pública, por mandato de los artículos 8 y 11 de la Ley de Acceso a la Información. En Nicaragua, una ley homónima dispuso, en su artículo 14, el establecimiento de la Comisión Nacional de Acceso a la Información Pública.
- 25** Fundación Violeta Barrios de Chamorro (Nicaragua), Fundación Democracia sin Fronteras y C-Libre (Honduras) y Fundación para la Libertad Ciudadana (Panamá).
- 26** Por ejemplo, el Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP) de Honduras elaboró en 2010 el *Informe de instituciones obligadas en el cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, en el que evalúa a 73 entidades públicas (secretarías de Estado, organismos funcionales descentralizados, organismos desconcentrados, órganos contralores, Poder Judicial y Poder Legislativo) con respecto a la publicación y divulgación de la denominada "información de oficio", el cumplimiento de los lineamientos para uniformar los portales de transparencia y las condiciones de funcionamiento de las unidades de información pública. El informe revela que el 66% de las entidades dispone de una oficina de información pública, aunque menos de la mitad presenta condiciones adecuadas de infraestructura física para cumplir con sus funciones. Una de las áreas de mayor incumplimiento corresponde a la información de oficio relacionada con la planeación y rendición de cuentas y finanzas (planificación, uso y destino de los fondos públicos). En informes posteriores el IAIP pretende evaluar también a las municipalidades y a las ONG que administran o reciben fondos públicos.

27 Basándose en su sistema de indicadores, esta ONG reporta que en Guatemala, en el año 2008, de cada diez solicitudes de información presentadas a instituciones públicas solo tres obtuvieron una respuesta satisfactoria. Las categorías de presupuesto y servicio civil fueron las menos abiertas a brindar información adecuada. Además se observó una marcada discrecionalidad para decidir a quién se da o no acceso a la información, aspecto en el cual los solicitantes individuales reciben mucho menos atención que los institucionales. Asimismo, y contrario a lo que se podría suponer, la comparación entre los años 2006 y 2008 reveló que los niveles de acceso a la información pública disminuyeron significativamente (Acción Ciudadana, 2008).

28 La Alianza Regional para la Libertad de Expresión e Información es una coalición constituida en 2005 por organizaciones de la sociedad civil de Centroamérica, México y República Dominicana. Se dedica a defender y promover la libertad de expresión y el acceso a la información pública en la región.

29 Tanto en el informe de 2008 como en el de 2010 se reportó que ningún país de la región proporcionaba al público "información extensiva o significativa" (lo que les habría dado una calificación superior a 60 puntos). En el informe de 2010 se menciona que Guatemala y Costa Rica entregaban "alguna información" (entre 40 y 60 puntos), El Salvador y Nicaragua daban "información mínima" (entre 20 y 40 puntos), mientras que en Honduras la información presupuestaria era escasa (menos de 20 puntos).

30 El índice de *E-Government Readiness* comenzó a medirse en 2006. Incluye tres criterios de evaluación: sitio en Internet, infraestructura y capital humano. La metodología completa puede consultarse en http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm

31 El estudio comprendió todos los países del Istmo, excepto Belice, y analizó 31 elecciones parlamentarias, 89 distritos electorales y 19 partidos políticos durante el período 1980-2010. Por otra parte, solo consideró los partidos que obtuvieron al menos el 10% del total de votos emitidos en cualquiera de las 31 elecciones realizadas.

32 En El Salvador (2000), Costa Rica (2002), Honduras (2004 y 2011) y Panamá (2006) se realizaron algunas inclusiones en el texto constitucional. Nicaragua lo hizo un poco antes, en 1995 (Zovatto, 2008).

33 En el caso de Nicaragua no se encontraron disposiciones en su Código Municipal, pero sí en la Ley de Participación Ciudadana promulgada en 2003.

34 Debido a la inacabada discusión conceptual sobre la diferencia entre el referéndum y el plebiscito, algunos autores, como Zovatto (2008), han optado por agrupar los dos términos bajo la categoría de consulta popular, que junto a la revocatoria de mandato y las iniciativas legislativas populares constituyen los tres subgrupos de la familia de instrumentos de participación directa que la literatura especializada suele reconocer.

35 Se efectuó un análisis de regresión logística binaria en el que la participación en protestas sociales (Sí=1, No=0) fue la variable dependiente. Se examinaron variables sociodemográficas y de actitudes políticas como posibles correlatos. Para cada país se corrió un análisis por separado. Los factores significativos son aquellos cuya $P > t$ fue menor a 0,05, un criterio restrictivo para evitar los efectos del tamaño grande de la muestra.

36 El interés en la política no fue significativo en Honduras y Panamá; la afiliación partidaria no fue significativa en Panamá.

37 Entre las variables políticas que, desde un punto de vista regional, no predicen la participación en protestas se encuentran: i) apoyar el sistema político, ii) preferir la democracia, iii) haber votado en las elecciones nacionales, iv) haber votado por el presidente actual y v) la mayor o menor aprobación de la gestión gubernamental.