

**UN DESAFÍO A LA
DEMOCRACIA
los partidos políticos
EN CENTROAMÉRICA,
PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

Diego Achard - Luis E. González

Con la colaboración de
Edelberto Torres-Rivas
Ricardo Córdova Macías
Kevin Casas
Daniel Zovatto

Publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),
el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA),
la Organización de Estados Americanos (OEA)
y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

San José, Costa Rica
2004

© Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
1300 New York Avenue, NW
Washington, D.C. 20577

© Idea Internacional

© Organización de Estados Americanos (OEA)

Primera Edición, mayo 2004

Esta publicación puede solicitarse a:
IDB Bookstore
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709
1-877-782-7432
idb-books@iadb.org
www.iadb.org/pub

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID, del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, o la Organización de Estados Americanos.

ISBN: 1-931003-79-3

Impreso por Compañía ABC Ediciones del Sur S.A.
San José, Costa Rica, en el mes de mayo de 2004

Contenido

| | |
|---|-----|
| Presentación | 5 |
| I. Sumando Voces: | |
| Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana . . . | 11 |
| <i>Diego Achard y Luis E. González</i> | |
| Liminar | 13 |
| Síntesis ejecutiva | 15 |
| Capítulo 1. | |
| Introducción: Los partidos centroamericanos | 21 |
| Capítulo 2. | |
| Los sistemas de partidos de la región | 29 |
| Capítulo 3. | |
| Autorretratos institucionales | 47 |
| Capítulo 4. | |
| Las voces de los líderes | 85 |
| Capítulo 5. | |
| Las voces de las sociedades y de los grupos relativamente excluidos | 115 |
| Capítulo 6. | |
| Sumando voces: El diagnóstico y las reformas pendientes | 137 |
| Referencias | 145 |
| II. Los caminos hacia la democracia política en América Central . . | 149 |
| <i>Edelberto Torres-Rivas</i> | |
| III. La crisis de los partidos políticos en América Latina | 179 |
| <i>Ricardo Córdova Macías</i> | |
| IV. El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana | 231 |
| <i>Kevin Casas y Daniel Zovatto</i> | |

| | |
|---|-----|
| V. Poder presidencial y partidos políticos en América Central, Panamá y República Dominicana | 287 |
| <i>Diego Achard y Luis E. González</i> | |

| | |
|---------------------|-----|
| CD-rom | 309 |
|---------------------|-----|

Anexos

- Anexo 1. Lista de consultados para la investigación
- Anexo 2. Selección de citas de los consultados
- Anexo 3. Marco institucional
- Anexo 4. Últimos resultados electorales registrados a diciembre de 2003
- Anexo 5. Partidos incluidos en la Sección I

Apéndice

- a) Estrategia Modernización del Estado
- b) Áreas de acción del Banco y su relación con las estrategias de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza
- c) Gráficos y cuadros

Presentación

Este libro es el resultado de un esfuerzo conjunto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Para la producción del mismo, y para llevar adelante la investigación y los estudios que en el mismo se recogen, las instituciones mencionadas han tenido el apoyo de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

Todas las entidades referidas en el párrafo anterior comparten una genuina preocupación por la consolidación de la democracia, tanto desde la perspectiva de los derechos humanos y las libertades políticas, lo que subraya la dimensión de la deseabilidad de la democracia como sistema político, como desde la perspectiva del desarrollo sostenido y equitativo en relación al cual la democracia aparece, crecientemente, como una condición para el mismo. Esto último subraya la dimensión de la necesidad de la democracia. En efecto, creciente evidencia empírica y un cúmulo de conocimiento académico avalan la concepción de que solamente con sólidos sistemas democráticos, en un contexto de Estado de Derecho, se pueden tener las condiciones de seguridad jurídica y confianza política que hacen posible un esfuerzo sostenido de ahorro e inversión que es indispensable para el crecimiento. Pero, a la vez, solamente en un contexto democrático podrán las políticas públicas responder a intereses generales de la sociedad con lo cual los beneficios del crecimiento tienden a distribuirse más equitativamente.

La anterior concepción, de cara a la situación de transición política que viven los países Centroamericanos, Panamá y República Dominicana, explica que las entidades auspiciadoras y patrocinadoras de este libro hayan sumado sus esfuerzos.

El libro tiene tres partes. En la primera se presenta el informe de un estudio empírico sobre la situación y perspectiva de los partidos políticos en los países mencionados, cuyos autores son Diego Achard y Luis E. González, consultores-coordinadores del estudio. La preocupación por el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos, en el marco de los procesos de consolidación democrática, es un tema de creciente atención toda vez que frente a su debilidad y desarraigo, en casos por desprestigio, y en otros por fragmentación y debilidad, no cabe, en una democracia, intentar sustituirles, sino apoyar su fortalecimiento y estimularles en su rol fundamental de auscultadores de las demandas y problemas de los ciudadanos, formuladores de alternativas programáticas para responder a los mismos y, eventualmente, en función de los resultados de procesos electorales competitivos, justos y limpios, ejecutores de políticas conformadas de conformidad con las propuestas programáticas.

En esa primera parte, a través de seis capítulos, se presenta un diagnóstico de la situación de los partidos políticos en los países involucrados en el estudio. Dos características tiene esta primera parte que merecen ser destacadas. La primera es sugerida en el propio título del estudio: “Sumando voces: imágenes de los partidos políticos en Centro América, Panamá y República Dominicana”. En efecto, la metodología empleada por los consultores responsables del estudio (fichas de información proporcionadas por los partidos políticos, entrevistas en profundidad al liderazgo, especialmente político, de los países mencionados, y los resultados de encuestas de opinión, más la información procedente de fuentes secundarias en cuanto a los aspectos institucionales del sistema de partidos) hace que el resultado sea una mezcla singular de un autorretrato, de los propios protagonistas, y un retrato, desde la ciudadanía, frente al cual los autores del informe han intentado un esfuerzo de sistematización lo más objetivo posible. Esta primera parte es complementada en los anexos con una lista de los entrevistados, citas relevantes procedentes de las entrevistas, información básica del marco institucional, resultados electorales recientes y lista de partidos involucrados en el informe.

Es necesario enfatizar que el estudio recogido en la primera parte, como lo señalan los autores del mismo, “no propone ninguna agenda particular de reformas o acciones sobre los partidos. Su objetivo es contribuir a un debate necesario, sabiendo que en las democracias sólo los partidos pueden actuar en sí mismos”. Esto, desde el punto de vista de las instituciones auspiciantes y patrocinadoras del estudio, es particularmente relevante, pues consideran que la agenda específica de reformas políticas de cada país debe ser definida de acuerdo a su particular contexto institucional, cultural e histórico, aunque en ningún caso a contramano del objetivo compartido de fortalecer el sistema democrático.

Pero este libro no sería completo si esa primera parte no se ubicara en un contexto más amplio que ayude a los países, y sus protagonistas, a identificar esa agenda de reformas a la cual hemos hecho mención. En la segunda parte del libro se intenta, a través de cuatro documentos, entregar insumos para esa agenda de reformas que en una u otra forma aguarda en todos los países. El primer docu-

mento, “Los caminos hacia la democracia política en América Central” de Edelberto Torres-Rivas, trata de situar en un contexto histórico, pero destacando las particulares características de cada país, lo que él denomina “desarrollo democrático” de los países de la región. Resulta pertinente tener ese enfoque porque se separa, pertinentemente, de lo que es una idea bastante común, pero en buena parte equivocada, en las diversas teorías de las transiciones democráticas: que el fin de los gobiernos autoritarios o dictatoriales en América Latina y el Caribe implicó el “retorno a la democracia”. No es este el caso de los países centroamericanos, más bien enfrentados -con la obvia excepción de Costa Rica, una de las democracias más antiguas y densas del continente- a procesos de “construcción democrática”, pues en ellos el fin de las dictaduras y gobiernos autoritarios no podía ser el retorno a lo que del todo, o muy escasamente, no se había tenido. Pero, aunque se acepte que todos los caminos conducen a Roma, no todos son iguales, y de ello se encarga el autor al examinar las diferentes dinámicas derivadas de las guerras, los factores externos, y los diferentes puntos de partida, para, sin decirlo explícitamente (pues no era el objetivo del ensayo), enfatizar la particularidad de las agendas de reformas pendientes para avanzar del régimen político democrático, en general alcanzado aunque pendiente de perfeccionamiento, a sólidos sistemas políticos democráticos anclados en un verdadero Estado de Derecho.

El segundo ensayo, de Ricardo Córdova Macías, responde a la solicitud de las entidades auspiciantes del estudio de poner a disposición del liderazgo centroamericano un marco de referencia más general sobre la crisis de los partidos políticos, tema que no es particular de la subregión centroamericana. El ensayo de Córdova, “La crisis de los partidos políticos en América Latina”, da cuenta del fenómeno a nivel regional a través de una exhaustiva revisión de la bibliografía existente sobre el tema. Esta sistematización, que no se había hecho, es valiosa en sí misma, pero lo es más a la luz de las conclusiones que el autor extrae y que señalan nuevas rutas de estudio y reflexión. En particular es relevante destacar que frente al consenso generalizado sobre la crisis de los partidos políticos, y se podría agregar de la política en sí misma, hay relativamente pocos estudios, una cierta carencia en cuanto a la rigurosidad de los mismos y, en especial, de perspectivas comparadas. El ensayo de Córdova es una importante contribución al punto de partida de un debate pendiente: qué sabemos y cómo, sobre la así llamada crisis de los partidos, y cómo enfrentarla.

El tercer ensayo de Kevin Casas y Daniel Zovatto, “El financiamiento político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana” es un complemento indispensable del estudio de Achard y González y, desde una perspectiva de gran rigor académico, aborda uno de los temas más fijados en la retina popular como causa de la crisis de los partidos políticos: el de su financiamiento. A su vez, del ensayo de Casas y Zovatto se derivan pistas para el “desarrollo democrático” de los países comprendidos en el mismo. Los autores se encargan de señalarlo en la introducción: “El financiamiento de partidos y campañas electorales se ha convertido en uno de los temas centrales del debate sobre el funcionamiento de la democracia en todo el mundo. Tal interés ha revelado la aguda falta de información que rodea el tema y su relegación desde el punto de vista científico. En ausencia de

transparencia, el tema se ha convertido en un continua fuente de especulaciones y escándalos, tanto reales como presuntos, que tiene, cuando menos, un efecto nocivo sobre la legitimidad de las instituciones democráticas”. A partir de ahí los autores hacen una revisión comparada de los sistemas de financiamiento político los cuales son sometidos al tamiz de la realidad con una sección sobre las prácticas del financiamiento electoral, para concluir con un conjunto de consideraciones específicas que pueden resultar de particular utilidad para quienes, en el plano de la acción y las decisiones, están preocupados por la salud democrática de los países mencionados.

El cuarto y último ensayo, de Diego Achard y Luis E. González, explora un tema hasta hoy poco abordado desde una perspectiva comparativa: la influencia de los presidentes. Los escasos estudios disponibles se refieren, en general, a toda América Latina. Este ensayo, “Poder presidencial y partidos políticos en América Central, Panamá y República Dominicana”, examina el tema desde dos perspectivas diferentes. En primer lugar usa los instrumentos conceptuales de los estudios comparativos disponibles. En segundo lugar explora las imágenes de los liderazgos políticos de los siete países sobre los poderes de sus presidentes. Estas imágenes parecen consistentes con los resultados de muchos estudios de casos en América Latina. El ensayo concluye que estas dos perspectivas son complementarias, y ellas sugieren que los presidentes de los siete países, en conjunto, son hoy figuras políticas más poderosas que los demás presidentes latinoamericanos. En el acierto o en el error, la discusión es un aporte a los debates sobre los equilibrios institucionales de poder en la región.

Antes de introducir la tercera parte del libro es oportuno señalar que todos los trabajos incluidos en la primera y segunda parte, y que se han reseñado, son responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición de las instituciones auspiciantes y patrocinadoras de este libro.

En la tercera parte y bajo el título “Gobernabilidad y desarrollo: los desafíos de la reforma del Estado”, se presenta la recientemente aprobada Estrategia de Modernización del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por considerar que ese documento recoge el marco conceptual e histórico de la relación entre gobernabilidad democrática y desarrollo a partir del cual, así como de los mandatos específicos tanto de la OEA como de IDEA y el BID, se ha venido desarrollando la cooperación entre estas instituciones, y otras, en el campo de la gobernabilidad democrática.

Ese marco conceptual e histórico queda recogido en el resumen ejecutivo de la estrategia cuando se señala: “Históricamente ha existido en la región una relación deficiente entre el Estado y el mercado, por una parte, y el Estado y los ciudadanos, por otra, que se ha traducido en una erosión de las posibilidades de un desarrollo sustentable y equitativo. En efecto, el diagnóstico histórico reconoce la existencia, con diferencias entre los países, de un “déficit democrático” que, en ocasiones, se ha expresado en fenómenos de autoritarismo, clientelismo, populismo, corrupción y captura de las instituciones y políticas públicas por intereses particulares, que han conducido a intervenciones estatales desincentivadoras de un funcionamiento eficiente del mercado y promotoras del rentismo y la especulación. A la vez, esos mismos fenómenos han impedido que las políticas públicas puedan procesar, agregar

y responder a las demandas de todos los ciudadanos, contribuyendo a la exclusión de amplios sectores de la población de los beneficios del crecimiento”.

Se entrega este libro con la expectativa de contribuir a un debate necesario e inevitable entre dirigentes políticos y sociales, estudiosos y ciudadanos preocupados y comprometidos por el bienestar democrático de sus sociedades.



ELIZABETH SPEHAR
Coordinadora Ejecutiva
Unidad para la Promoción de la
Democracia (UPD)
Organización de los Estados
Americanos (OEA)



EDMUNDO JARQUÍN
Jefe División de Estado,
Gobernabilidad y Sociedad Civil
Departamento de Desarrollo Sostenible
Banco Interamericano
de Desarrollo (BID)



DANIEL ZOVATTO
Director Regional para
América Latina
IDEA Internacional

I
Sumando Voces:
Situación y perspectivas de los
partidos políticos en
Centroamérica, Panamá y
República Dominicana

Diego Achard - Luis E. González

Liminar

Este informe presenta los resultados de un proyecto auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). El proyecto tuvo la colaboración de la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo (NORAD), la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI) y el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID).

El objetivo del proyecto es contribuir a un debate público sobre el estado actual y las perspectivas de los partidos políticos en la región centroamericana (con excepción de Belice) y República Dominicana. Las entidades auspiciantes del estudio comparten la preocupación por el fortalecimiento de la democracia desde la perspectiva de las libertades políticas y los derechos humanos, y también en cuanto a la necesidad de consolidar un ambiente de confianza política y seguridad jurídica. Sin esto no será posible lograr un desarrollo sostenible y equitativo que ayude a remontar los agudos déficits sociales y económicos de los países mencionados. En este sentido el BID, la OEA e IDEA han venido trabajando en el tema de los partidos políticos, junto a otras entidades, en el marco del Foro Interamericano sobre Partidos Políticos (FIAPP) que fue establecido por la OEA en seguimiento de los acuerdos adoptados en la Cumbre Hemisférica de Québec de 2001.

El proyecto no propone ninguna agenda particular de reformas o acciones sobre los partidos. Su objetivo es contribuir a un debate necesario, sabiendo que en las democracias sólo los partidos pueden actuar sobre sí mismos. Por esa razón el proyecto exploró el pensamiento de los protagonistas (los partidos de la región, sus

liderazgos); escuchando estas voces, y sistematizando y actualizando lo que se sabe sobre los juicios de la ciudadanía (y sobre los sistemas de partidos de la región), construyó un diagnóstico preliminar de la situación de los partidos en los países incluidos en el estudio. Este informe presenta ese diagnóstico.

Como ya se observó, el BID, la OEA, el PNUD e IDEA auspiciaron el proyecto, que fue ejecutado por un grupo de consultores encabezado por dos consultores coordinadores, e integrado con siete consultores responsables por las investigaciones nacionales en los países estudiados. Estos trabajos nacionales fueron encargados por el BID en Honduras (Manlio Martínez), El Salvador (Ricardo Córdova), Panamá (Raúl Leis) y República Dominicana (Flavio Darío Espinal); por la OEA en Guatemala (Daniel Olascoaga) y Nicaragua (Rosa Marina Zelaya); y por IDEA en Costa Rica (Rodolfo Cerdas).

Los coordinadores redactaron este informe, pero su tarea hubiera sido imposible o mucho más imperfecta sin la ayuda, los comentarios y las críticas de los investigadores nacionales del proyecto, de los participantes en las reuniones nacionales de presentación de resultados preliminares, y de los participantes en los talleres que dieron forma al proyecto y evaluaron su trayectoria, incluyendo a funcionarios del BID, OEA e IDEA, y a miembros de las instituciones que financiaron generosamente el proyecto (DFID, NORAD, ASDI). Naturalmente, los autores son los únicos responsables de los argumentos expuestos aquí, que no necesariamente reflejan las opiniones de las organizaciones que auspiciaron el proyecto, ni de las instituciones y personas que de un modo u otro colaboraron para su realización.

Síntesis ejecutiva

1. Objetivos, razones y métodos

1.1. *Diagnóstico sobre los partidos.* Este informe presenta un diagnóstico preliminar de la situación de los partidos políticos en América Central, Panamá y República Dominicana (en adelante, para abreviar, “la región” o “los países centroamericanos”). Su objetivo es aportar insumos útiles para un debate sobre el estado actual y las perspectivas de los partidos de la región.

1.2. *¿Por qué los partidos?* La preocupación por los partidos surge, por un lado, de su papel imprescindible para la consolidación de las democracias en la región, y por otro de su imagen pública negativa (como lo muestran las encuestas y los juicios de muchos observadores externos). Los partidos son cruciales, pero no son bien vistos. Partidos políticos razonablemente creíbles y coherentes, con agendas políticas, económicas y sociales identificables, facilitan la representación de las preferencias e intereses de los ciudadanos, y hacen más probable que los candidatos electos sean responsables de sus acciones. Articulando y agregando las demandas de la ciudadanía, y encauzando el comportamiento de los políticos bajo reglas democráticas, los partidos institucionalizados promueven la estabilidad política y la efectividad de los gobiernos. La pobre imagen pública de los partidos es entonces causa de gran preocupación.

1.3. *Los protagonistas:* los partidos, sus líderes. Este informe presta especial atención a dos voces relativamente poco estudiadas: la de los *liderazgos* políticos, y la de los propios *partidos* (sus voces *institucionales*). Con estos fines:

(a) se identificaron los treinta y nueve partidos de la región que a mediados del año 2003 tenían representación parlamentaria, y se les pidió que completaran una ficha (“autorretrato institucional”) con datos sobre los orígenes del partido, su organización, sus prácticas en materia de toma de decisiones, de negociación, y algunos aspectos de sus propuestas al electorado, y

(b) fueron consultados 78 miembros de los liderazgos de la región (principalmente políticos) entre junio y noviembre de 2003; las consultas se centraron en la visión de los entrevistados sobre los partidos (su funcionamiento, sus prácticas y conductas reales, sus virtudes y sus defectos).

1.4. *La voz del soberano, los contextos políticos.* Estas “voces” (las individuales, de los líderes, y las institucionales, de los partidos como tales) fueron complementadas con la voz de la opinión pública (la fuente principal fue el *Latinobarómetro 2003*), y todas ellas fueron analizadas en el marco de la información disponible sobre los sistemas de partidos de la región.

2. Principales resultados

2.1. *Sistemas de partidos en proceso de cambio.* La evolución de los sistemas de partidos de la región no muestra una tendencia única. Aunque las historias políticas pesan, y brindan grados diversos de anclaje y estabilidad (en algunos casos más que en otros), los sistemas de partidos están cambiando en un marco de baja credibilidad y de confianza decreciente de la ciudadanía. Los sistemas de partidos de Honduras y Guatemala conservan sus posiciones relativas (son, respectivamente, los sistemas más y menos institucionalizados de la región); en los dos casos, sin embargo, disminuye la confianza de los ciudadanos en (y su grado de adhesión a) los partidos. La institucionalización del sistema salvadoreño es la que muestra menos cambios, y los demás sistemas (exceptuando el caso dominicano, sobre el que no se dispone de los datos necesarios para este análisis) están cambiando en direcciones diferentes. El sistema costarricense se está volviendo algo más inestable y fragmentado, mientras que los sistemas nicaragüense y panameño parecen cambiar en el sentido opuesto.

Nota cautelar: las observaciones que siguen sobre los partidos normalmente valen para la mayoría, ocasionalmente para casi todos, pero nunca para todos. Siempre hay situaciones diferentes, excepciones. Son treinta y nueve partidos de orígenes y trayectorias diferentes, que tienen, sin embargo, algunas características comunes. Esas características son compartidas por la mayoría de los partidos, nunca por todos.

2.2. *Autorretratos partidarios: las raíces.* Casi todos los partidos más grandes (los votados por más del 40% del electorado) participaron de un modo u otro en la construcción de sus respectivas democracias; nacieron antes que ellas. Usualmente hay caudillos fuertes vinculados a su fundación. Son partidos “directos” (sin dependencias o vínculos importantes con otras organizaciones no políticas).

Tienden a ser partidos pragmáticos, poco diferenciados ideológicamente, que apelan a electorados amplios. Los partidos más pequeños, en cambio, nacieron mayoritariamente después de la llegada de la democracia, y están mucho más vinculados a organizaciones sociales, religiosas o étnico-culturales. En estos aspectos, aunque no necesariamente son partidos “derivados” (por oposición a “directos”), son muy distintos a los partidos más grandes. Los partidos pequeños parecen haber crecido allí donde los mayores dejaban más espacios libres, y sus perfiles resultaron diferentes. No es sólo el tamaño lo que distingue a unos de otros.

2.3. *Autorretratos partidarios: organización, funcionamiento.* En general, los estatutos partidarios prestan mucha atención a la participación de las bases, pero las prácticas reales son más modestas. Las cúpulas partidarias parecen tener considerable influencia (en la designación de candidatos, por ejemplo). Los partidos ni siquiera suelen tener información confiable sobre el número de sus afiliados. Tampoco cuentan con políticas de recaudación entre sus adherentes (sí aportan, en muchos casos, los cuadros dirigentes electos).

2.4. *La voz de los liderazgos: el desempeño de los partidos.* Las elites políticas de la región *no* están satisfechas con el desempeño de los partidos; no lo están ni los políticos de los partidos de gobierno, ni los de la oposición, ni los observadores. En cada uno de esos grupos las dos terceras partes (o más) de los consultados *no* están satisfechos con el desempeño de los partidos. Los insatisfechos son mayoría en todos los países de la región. Sin embargo, en las reuniones de discusión de los primeros resultados, los liderazgos normalmente se sorprendían al constatar hasta qué punto sus opiniones personales eran también las de la amplia mayoría de los consultados.

2.5. *La voz de los liderazgos: los problemas de los partidos.* Para los liderazgos el desempeño de los partidos es insatisfactorio en parte por las *circunstancias* que los rodean, que los partidos no eligieron y en el corto plazo no pueden cambiar (como la falta de recursos humanos capacitados, por ejemplo). Pero el desempeño de los partidos también es insatisfactorio por las *fallas* de los partidos: por factores que los partidos deberían ser capaces de controlar. Los entrevistados ven en los partidos al menos tres problemas importantes. Seis de cada diez consultados creen que en sus países hay *clientelismo* político, y que eso es negativo. Algo más de seis de cada diez entrevistados sostienen que en los partidos hay problemas de falta de *renovación de liderazgos*, y ocho de cada diez consultados piensan que en sus países hay mucha *corrupción* política. Nueve de cada diez consultados también afirman que la *financiación* de los partidos es problemática, aunque esto no necesariamente es una “falla” de los partidos. Una minoría de los entrevistados (un quinto de ellos), sin embargo, vinculó explícitamente los dos últimos temas: sostuvo, con preocupación y sin entrar en detalles, que el narcotráfico o el crimen organizado están aportando a las finanzas de algunos políticos o de algunos partidos.

2.6. *Autorretratos y líderes: características implícitas de los partidos.* Casi todos

los líderes afirman que la financiación de los partidos es problemática, pero:

(i) la financiación de los cuadros partidarios no lo es, o lo es en mucho menor medida. Esto fortalece una imagen de los partidos (mencionada en varias consultas) como máquinas electorales eventualmente poderosas, que en campaña requieren muchos recursos, pero que *no* son grandes organizaciones *permanentes*. Entre elección y elección la vida partidaria se vería muy reducida;

(ii) los partidos *no* tienen políticas de recaudación entre sus adherentes. Hay problemas de financiación, pero los partidos no recurren a sus adherentes. Serían partidos (los más grandes) que más bien *dan* a sus adherentes (clientelismo: favores particulares, no políticas), y lo que reciben de ellos es su voto. Aunque los partidos sean relativamente jóvenes, esta es una imagen antigua, tradicional;

(iii) para la mayoría de los partidos más grandes, a estos aspectos (vitalidad genuina sólo en tiempos de campaña, clientelismo) se suma un creciente pragmatismo político - electoral que apela a todos o casi todos los electorados con mensajes ideológicamente poco diferenciados. Los partidos de estas características no tienen, por definición, fuertes “personalidades políticas” propias. En la relación siempre compleja entre los partidos y sus liderazgos, estas características ayudan a líderes y cúpulas a “manejar” a sus partidos (más que a “liderarlos”), y tienden a impedir que los partidos moldeen a sus liderazgos según ideas, tradiciones y metas propias *de los partidos*.

2.7. *La voz de la población.* La democracia es hoy el ideal y la meta para la mayoría de los centroamericanos. Pero están cada vez más insatisfechos con su funcionamiento real. Aunque defienden a la democracia como ideal, la mayoría apoyaría a un régimen no democrático que fuera capaz de resolver los problemas económicos. Simpatizan cada vez menos con sus partidos políticos, que son, en toda la región, las menos confiables de las grandes instituciones nacionales. Esta escasa confianza ha disminuido sistemáticamente durante la última década. La desconfianza hacia los partidos se observa en todos los estratos sociales, y es un poco más elevada entre los más educados, los de mejor *status* socio-económico, y los que se interesan más en política. Los grupos tradicionalmente excluidos (mujeres, indígenas) se sienten más distantes de la política y de los partidos que el conjunto de la población; también son más escépticos y más críticos. Esta pérdida de confianza extendida en todos los ámbitos de las sociedades de la región se refleja en una disminución de la adhesión a los partidos.

3. El diagnóstico y sus implicaciones

3.1. *La paradoja centroamericana.* “Objetivamente”, de acuerdo a casi todos los criterios en uso en la literatura, en la región hay ahora “más democracia” que

la existente quince o veinte años atrás. Hay *más* democracia, pero los centroamericanos, en una proporción significativa, están menos satisfechos con ella, con las instituciones políticas en general, y con los partidos en particular. Esta situación (que probablemente no es muy distinta a la del conjunto de la región latinoamericana) podría llamarse la *paradoja* centroamericana. Surgiría de la naturaleza de las prioridades y expectativas de la población. Para los centroamericanos, hoy, lo primero es la economía, y el régimen político (con o sin democracia) viene después. La gente opta por la democracia, pero sólo “a otras condiciones iguales”. Si los problemas económicos no se resuelven, las prioridades “de segundo orden” (las características del régimen político, la democracia) tienden a perder importancia. A medida que las expectativas económico - sociales crecen, y con ellas la insatisfacción (como seguramente ha ocurrido durante los últimos años), la democracia y los partidos políticos parecen cada vez menos relevantes.

3.2. *Los riesgos para la democracia.* Este clima de opinión no implica que a corto plazo la democracia estará necesariamente en peligro. Pero es una señal vigorosa de alerta. *Podrían* emerger liderazgos antidemocráticos (extra o intra partidarios) talentosos, capaces de convencer a sectores importantes de la población de la necesidad de “actuar ya” para resolver los problemas genuinos (las prioridades de la gente), capaces incluso de llegar al gobierno *democráticamente*, invocando la representación de las mayorías. Sus acciones, aunque antidemocráticas, podrían apoyarse en un discurso de defensa de la democracia y de las mayorías. Esto puede conducir rápidamente a una crisis de régimen. El pensamiento del grueso de las elites es democrático, pero la insatisfacción con los partidos está muy extendida, y los juicios críticos sobre sus eventuales fallas también. Mientras la paradoja centroamericana siga vigente, un escenario de esta clase puede ocurrir si una minoría de las elites (tal vez muy pequeña) actúa con decisión.

3.3. *Los riesgos para los partidos.* En un marco democrático como el actual, parte de la volatilidad de los sistemas de partidos de la región es consecuencia de su juventud: líderes y electores están haciendo sus aprendizajes, y la volatilidad es una consecuencia natural de esos procesos. Pero no *toda*; otros factores también pesan. En particular, la “paradoja centroamericana” es *incompatible* con un sistema de partidos altamente institucionalizado o de baja volatilidad, al menos a mediano plazo. Si la gente está muy desconforme con los partidos, no les tiene confianza, cree que no solucionan sus problemas reales, y todas estas quejas se agravan sistemáticamente, es imposible que continúe votando regularmente a los mismos partidos, de la misma forma.

3.4. *Enfrentando los desafíos.* Si este diagnóstico es aproximadamente correcto:

(i) es necesario defender la democracia en términos de valores políticos, y *también* como instrumento. La democracia *no* es una panacea, pero ha mostrado que, incluso en los países pobres, mejora el ingreso per capita de la población y la calidad de vida de los ciudadanos (y esta mejoría es aún mayor para las ciudadanas);

(ii) para enfrentar la paradoja centroamericana es necesario atender las prioridades *de la población*; para eso es necesario buen gobierno y políticas eficaces (cualquiera sea su inspiración ideológica o filosófica; eso lo deciden los votantes); para eso es necesario fortalecer a los partidos. Los partidos fuertes y democráticos *tampoco* son una panacea, pero disminuyen la probabilidad de emergencia de liderazgos antidemocráticos, disminuyen la probabilidad de que los líderes partidarios los empleen como instrumentos para sus propios fines (disminuyen la probabilidad de “captura” de los gobiernos por intereses estrechos), y aumentan la probabilidad de que las políticas que deciden e implementan sean de buena calidad;

(iii) para fortalecer a los partidos es necesario atender las insatisfacciones de votantes y líderes, y enfrentar los problemas que los distintos actores identifican en ellos. La naturaleza precisa de las reformas y acciones necesarias para estos fines sólo puede ser definida por los propios partidos.

Introducción: los partidos centroamericanos

Este informe es resultado de un proyecto impulsado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). El objetivo de este proyecto es contribuir a un *debate público sobre el estado actual y las perspectivas de los partidos políticos* en la región centroamericana. A estos efectos “la región” incluye siete países: República Dominicana y todos los países del istmo centroamericano excepto Belice (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).

Este debate parece necesario por varias razones. En primer lugar, los partidos son imprescindibles para consolidar y profundizar las democracias de la región. Sin partidos políticos no puede existir la democracia representativa tal cual es concebida en la actualidad o en el futuro previsible. Ni los avances más radicales en las tecnologías de las comunicaciones (incluyendo su difusión masiva: por ejemplo, todos los hogares conectados a Internet), ni la eventual expansión de los instrumentos de la democracia directa (plebiscitos, referéndums, revocaciones de legislación o de mandatos) afectan esta conclusión. Las sociedades contemporáneas no pueden ser gobernadas por asamblea, como si fueran ciudades estado relativamente pequeñas, y necesitan representantes; las instituciones que proporcionan esos representantes (y algunas grandes líneas de acción que se espera que ellos sigan) son los partidos. En estos aspectos los partidos son insustituibles.

En segundo lugar, lo que se sabe hasta hoy sugiere que la imagen y la situación de los partidos centroamericanos no es buena. Desde hace algunos años la mayoría de los observadores de la política de la región piensan que las imágenes públicas de los partidos políticos son muy negativas. Por lo menos desde 1996 los

Latinobarómetros, -encuestas de opinión pública en América Latina con amplia difusión internacional-, han mostrado que la población desconfía de los partidos políticos. Desde entonces hasta el presente todas las encuestas conocidas llevadas a cabo profesionalmente han llegado a la misma conclusión. Los estudios realizados entre las elites latinoamericanas muestran resultados similares. En suma, los liderazgos partidarios y los electorados no están satisfechos con los partidos.

Se han sugerido varias explicaciones de la mala imagen de los partidos políticos. Algunas son tan generales que no dependen de la historia o las circunstancias específicas de la región¹. Por ejemplo, para algunos analistas la falta de confianza en los partidos forma parte de una crisis más generalizada que abarca toda o casi toda la esfera de lo público, y que se expresa en un creciente distanciamiento entre la sociedad y “los políticos”. Otros entienden que los partidos sufren un estrechamiento de sus funciones, y que ahora deben competir con otras organizaciones que cumplirían mejor algunos de los roles que tradicionalmente les eran propios². Paralelamente, y sin ignorar estas tendencias generales, muchos actores y comentaristas señalan características específicas de la región, aunque no únicas o exclusivas, que explicarían la mala imagen de los partidos centroamericanos; estos aspectos se examinan más abajo (Capítulo 4). Estas “familias” de explicaciones no son necesariamente excluyentes; los diagnósticos pueden incluir varios factores. Pero parece claro que diagnósticos diferentes sobre la situación de los partidos (porque incluyen distintos factores y/o atribuyen distinta importancia a los mismos factores) presumiblemente conducen a medidas (“tratamientos”, “terapias”) también diferentes para enfrentar sus problemas. El primer paso para diseñar respuestas adecuadas a los problemas de los partidos de la región es, entonces, clarificar el diagnóstico.

Los partidos políticos están en el centro de las preocupaciones de las organizaciones que impulsaron el estudio (BID, OEA, IDEA)³. Las tres instituciones buscan la consolidación de la democracia en la región en el marco del desarrollo humano sustentable, prestando especial atención a la calidad de las políticas que de un modo u otro afectarán esos fines. Para alcanzar esas metas se necesitan partidos aceptablemente eficaces y representativos.

¹ No son ideas insensatas: si el problema es universal o casi universal, sería razonable que sus explicaciones también lo fuesen. Y como lo recuerda Juan Linz, el problema está efectivamente muy extendido: “la opinión pública en la mayoría de los sistemas democráticos se caracteriza por una extendida insatisfacción con (y desconfianza en) los partidos políticos, y en los círculos académicos se debate mucho sobre la obsolescencia o declinación de los partidos” (Linz 2002, p. 291).

² Daalder (2002) brinda un resumen y una visión escéptica sobre estas perspectivas (generalmente muy críticas) sobre los partidos y su eventual declinación.

³ El BID e IDEA han participado en diferentes iniciativas dirigidas a estos fines, incluyendo, recientemente, el estudio conjunto *La política importa* (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2003). Como se indica más adelante, *La política importa* es el punto de partida de esta investigación. En la OEA, el fortalecimiento de los partidos forma parte del mandato institucional de su Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD/OEA) desde la Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de las Américas realizada en Québec en 2001, y desde la firma de la *Carta Democrática Interamericana* en Lima, también en 2001. La Carta establece que “el fortalecimiento de los partidos políticos y de otras organizaciones políticas es una prioridad para la Democracia” (art. 5). La UPD/OEA está desarrollando acciones dirigidas a ese fin.

1.1 Los objetivos del proyecto y de este informe

Desde esa perspectiva, los objetivos generales de este proyecto son:

- contribuir a un debate público sobre el estado actual y las perspectivas de los partidos políticos en la región centroamericana,
- debate que debería ayudar a los partidos a actuar sobre sus problemas (incluyendo sus problemas de imagen),
- con la meta final de contribuir a la consolidación de la democracia en la región.

Los resultados del proyecto deberían ser instrumentos útiles para esos fines. El objetivo específico de este informe es

- proveer un diagnóstico preliminar de la situación que sirva de punto de partida para ese debate.

De la naturaleza de los objetivos del proyecto surge que este diagnóstico debe reunir ciertas características. Entre ellas, y teniendo en cuenta que el orden de la exposición no necesariamente refleja prioridades, se destacan:

(i) el diagnóstico debe partir de la visión que los propios *partidos* tienen de sí mismos, con sus eventuales aciertos y desaciertos, porque en un marco democrático sólo los partidos (considerados colectivamente) pueden reformarse a sí mismos. La única agenda propia del proyecto es apoyar la construcción y consolidación de la democracia. Se trata de apoyar a líderes y partidos en esa tarea, y no de convencerlos de las virtudes de tales o cuales medidas específicas. Desde la perspectiva del proyecto los partidos no son “objetos de estudio”, sino los interlocutores de un diálogo dirigido a buscar caminos para mejorar su estructura y funcionamiento. Sólo ellos pueden emprender esos caminos. Los motivos y estímulos de los cambios pueden ser muy variados, pero las decisiones finales son de los partidos. El diagnóstico, en suma, debe partir de los autorretratos institucionales de los partidos;

(ii) lo mismo vale para la visión de los *liderazgos* partidarios. Los líderes son cruciales (aunque los partidos son los que deciden si los siguen o no), porque ellos diseñan y ejecutan las acciones que deberían seguir al debate;

(iii) el diagnóstico debe partir también de la visión de las *poblaciones* centroamericanas, incluyendo a los grupos relativamente excluidos. No es posible actuar sobre la imagen de los partidos sin conocer los detalles de esa imagen e ignorando las preocupaciones de sus votantes, como tampoco se puede consolidar la democracia ignorando al soberano, ni profundizarla omitiendo a los excluidos. Finalmente,

(iv) puesto que se trata de reflexionar y actuar sobre la situación e imagen de los partidos, es necesario tener en cuenta los factores que en el corto plazo

condicionan su acción, particularmente aquellos sobre los cuales los partidos pueden también influir. Entre ellos se encuentran los sistemas de partidos en los que desarrollan sus actividades, y los *marcos institucionales y legales* que las regulan.

De estos cuatro insumos imprescindibles para el debate y las acciones que el proyecto busca promover, sobre los dos primeros (autorretratos institucionales, la voz de los liderazgos) se dispone de muy poca información sistematizada. En esta dirección, entonces, se volcaron los principales esfuerzos del proyecto, de las maneras que se describen más adelante. Para los dos restantes (voz de las poblaciones, factores condicionantes) el proyecto buscó simplemente resumir y actualizar (cuando correspondía) la información ya disponible. El énfasis del proyecto (y de sus aportes originales) está entonces en las voces de los actores y protagonistas.

1.2 Antecedentes: los partidos de la región

La literatura comparativa reciente sobre los partidos de la región incluye documentos de muy diferente naturaleza. En un extremo están, por ejemplo, los textos presentados en el *Manual de los partidos políticos de América Latina* (Parlamento Latinoamericano, 2002), agrupados por país, que incluyen una sumaria historia política nacional y una breve descripción histórica y política de cada uno de los partidos que (a) habían obtenido representación parlamentaria en las últimas elecciones realizadas a la fecha, y (b) cuya representación superara “el uno por ciento del número de los parlamentarios (sean de la Cámara baja o alta en los países con sistemas bicamerales)” (p.10). Este Manual es un documento importante y muy útil. Sin embargo, su diseño tiene algunas limitaciones para los objetivos de este proyecto (esto es, no son “carencias” o “defectos” del Manual). En términos generales, es una descripción de los partidos que no identifica sus posibles problemas. No proporciona una discusión global de los partidos a nivel regional o subregional; tampoco analiza el funcionamiento de los sistemas de partidos, ni la inserción de cada uno de los partidos en su respectivo sistema. Desde una perspectiva más general, no siempre permite clasificar los partidos en las tipologías actualmente en uso en la literatura (y por lo tanto no es posible examinarlos sistemáticamente desde una perspectiva comparada).

En el extremo opuesto se encuentra la compilación de Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana* (Alcántara y Freidenberg, comps., 2001). Esta compilación es un tratado voluminoso que incluye un artículo por país. Cada artículo por sí solo tiene la extensión de un libro. Los artículos comienzan con una discusión de la política nacional (mucho más extensa y detallada que la del Manual ya citado) que examina algunos aspectos del sistema de partidos, y continúa con un análisis de los partidos que considera relevantes. Para los compiladores, un partido

“fue considerado como relevante cuando: a) hubiera obtenido representación en la Cámara de Diputados Nacional en las tres últimas elecciones legislativas (fuerza numérica expresada en escaños o en votos obtenidos); b) hubiera

superado la barrera del 5% electoral en las tres últimas elecciones legislativas; c) tuviera representación en todos los distritos electorales del país (fuerza territorial) o que su representación en determinados distritos fuera significativa y d) contara substantivamente en la dinámica partidaria del sistema político.” (op. cit., p.25)

Esta compilación es un aporte sin precedentes al conocimiento de los partidos políticos de América Latina. Pero también aquí, como en el caso del Manual, el diseño de la compilación tiene algunas limitaciones desde el punto de vista de los objetivos del presente proyecto. En primer lugar, como los criterios de relevancia partidaria que se aplican en la compilación son estrictos, sólo se consideran partidos cuya influencia política ya ha sido claramente establecida. Por ejemplo, en Honduras se analizan solamente los dos partidos mayores (los “tradicionales”), el Partido Liberal y el Partido Nacional. Pero existen tres partidos pequeños (“emergentes”) que en las últimas elecciones parlamentarias obtuvieron (entre los tres) alrededor del 12% de los votos válidos. Las características de la “emergencia” de estos partidos sugieren que *podría* estar comenzando un proceso de cambio del sistema de partidos; una señal significativa es que, por primera vez desde la llegada de la democracia, el partido que ganó la presidencia en las últimas elecciones realizadas hasta el momento de escribir este informe, las de 2001, carece de mayoría propia en el Congreso Nacional. Por eso es conveniente considerar también a los partidos emergentes. En segundo lugar, la compilación explicita los criterios que guían su análisis de los partidos individuales, pero no brinda un análisis comparativo del conjunto de los partidos de la región (como tampoco lo hace el Manual, ni para América Latina ni para sus subregiones).

En relación a los sistemas de partidos de la región se dispone de más información y análisis que para los partidos, en parte porque la literatura está más sistematizada y existen instrumentos ya probados (y de acceso o construcción relativamente sencillo). Como se sabe, la distinción entre los dos planos (partidos y sistemas de partidos) es simple pero importante. Los partidos son las unidades que forman los sistemas de partidos, pero el análisis de los últimos no se apoya sólo (ni principalmente) en el de los partidos individualmente considerados, sino en las interacciones entre ellos ⁴. En materia de sistemas de partidos el punto de partida de esta investigación es el estudio ya citado *La política importa* (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2003, citado en adelante como LPI.), impulsado por el BID e IDEA.

1.3 Instrumentos y contenido del informe

Sistemas de partidos

En materia de sistemas de partidos el proyecto parte de los antecedentes ya mencionados. Cuando corresponde, este informe actualiza los datos presentados

⁴ Sin embargo, la literatura sobre los partidos en el sentido contemporáneo del término, que se desarrolló desde principios del siglo pasado (Ostrogorski y Michels, en 1902 y 1911 respectivamente, son tal vez los primeros clásicos), es bastante más antigua que la de los sistemas de partidos. Esta última recién se afirmó en el último cuarto del siglo pasado; el aporte que definió el campo tal como lo conocemos ahora es probablemente el trabajo de Sartori (1976, 1982).

en esas fuentes (resultados electorales, marcos legales) hasta mediados de 2003. La información sobre los sistemas de partidos, que brinda el contexto necesario para la presentación de las voces de actores y protagonistas, se resume y actualiza en el Capítulo 2, “Los sistemas de partidos de la región”.

Autorretratos institucionales

Los partidos son instituciones con sus propias reglas de funcionamiento, formales e informales. Deberían tener vida propia, independiente de los liderazgos circunstanciales, y al menos en parte la tienen. La voz institucional de los partidos fue registrada pidiendo a todos los partidos de la región con representación parlamentaria a mediados del año 2003 que completaran una “ficha” informativa describiendo algunas de sus principales características. Estas características incluían los orígenes del partido (fecha de fundación, características de los fundadores, tipo de apoyos o alianzas que contribuyeron a su formación), su organización formal (reglamentos, estatutos), su funcionamiento efectivo (prácticas reales de toma de decisiones, de negociación, de acuerdos hacia adentro y hacia afuera del partido), y algunos aspectos de sus propuestas al electorado (su discurso). Estas “fichas” partidarias fueron completadas entre mediados y fines de 2003.

El volumen y detalle de la información recogida en estos aspectos es mucho más modesto que el de la compilación de Alcántara Sáez y Freidenberg. El conjunto de fichas producido por el proyecto se parece más al contenido del *Manual del Parlamento Latinoamericano*, aunque restringido a la región Centroamericana. Sin embargo, y a pesar de esa modestia, el proyecto construye sobre los antecedentes disponibles aportando información y análisis propios en tres planos diferentes. En primer lugar, como ya se observó, las fichas expresan la voz de los propios partidos: son autorretratos institucionales. En segundo lugar, el proyecto incluyó a todos los partidos con representación parlamentaria en las legislaturas en el momento del relevamiento de la información (segunda mitad de 2003). El análisis no se limita a los partidos establecidos, ni define *a priori* cuáles son los requisitos que los partidos deben satisfacer para ser considerados como tales. La decisión no la toma el proyecto (esto es, “el observador”); la toman los votantes y las legislaciones electorales; ellos son los que deciden si un partido o proyecto de partido tendrá o no legisladores.

Por último, el proyecto parte de una perspectiva explícitamente comparativa. Las fichas reunieron, en lo posible, la información requerida para clasificar a los partidos de la región en algunas de las diferentes tipologías de partidos desarrolladas en las últimas décadas, sin olvidar a los clásicos (Duverger, Neumann, Kirchheimer), o a los ya casi-clásicos, como Panebianco⁵. La más reciente de las propuestas de tipología partidaria, y en algunos aspectos la más abarcadora, es la de Gunther y Diamond (2003, 2001). Sus autores la construyeron partiendo de las

⁵ Abal Medina (2002) brinda un panorama general sobre esta literatura, y Montero y Gunther (2002) examinan sus principales raíces conceptuales. Coppedge (1997) aportó una de las primeras clasificaciones sistemáticas del conjunto de los partidos latinoamericanos. Alcántara Sáez y Freidenberg, en su compilación ya citada sobre los partidos latinoamericanos (2001), consideraron a los partidos en sí mismos como sistemas y propusieron criterios organizacionales para clasificarlos.

tipologías establecidas, pero lo hicieron teniendo en cuenta la historia reciente y también lo que ocurre fuera de las democracias más antiguas y consolidadas. Este último aspecto es especialmente importante para los objetivos del presente diagnóstico.

En el marco de este proyecto es imposible brindar los datos teóricamente necesarios para clasificar a los partidos en todas las tipologías que se han sugerido en el último medio siglo. Pero se puede intentar el esfuerzo de generar la información necesaria para alguna de ellas, comenzando por la sugerida por Gunther y Diamond, y al hacerlo, por las características del diseño de esa tipología, también se aportan los elementos necesarios para utilizar algunas de las tipologías clásicas. La clasificación sistemática de los partidos en esa tipología excede los límites de este informe, pero los datos se registran en uno de los anexos (el Anexo 5), que presenta una síntesis de las fichas partidarias. Este Anexo es en rigor una base de datos independiente que puede ser empleada por diferentes observadores para sus propios fines y en las direcciones que consideren más apropiadas, independientemente del contenido sustantivo del diagnóstico presentado en este informe. El Capítulo 3 (“Autorretratos institucionales”) resume y analiza esa base de datos.

La voz de los liderazgos

Los votantes deciden la fortuna de los partidos, pero normalmente no deciden sus acciones de todos los días, ni dan forma precisa a las políticas que el partido defenderá. Ese es el trabajo de los liderazgos políticos: expresar las demandas, darles forma, negociar. A la larga los electorados disponen, pero las elites proponen y ejecutan; por eso sus opiniones son cruciales desde el punto de vista de este proyecto. El núcleo interno de estos liderazgos incluye números muy pequeños de personas en cada país. Para este proyecto fueron consultados 78 miembros de estos “núcleos internos” (algo más de una decena por país) entre junio y noviembre de 2003. La mayoría de los consultados son políticos, pero también fueron entrevistados algunos observadores (académicos, comunicadores, analistas). Todas las consultas fueron realizadas por uno de los autores de este informe entre junio y noviembre de 2003. Estas entrevistas se concentraron en los funcionamientos, prácticas y conductas *reales* de los partidos. El Anexo 2 presenta una amplia selección (ordenada temáticamente) de las respuestas de los consultados; lo esencial de esas respuestas, a juicio de los responsables del informe, se resume y examina en el Capítulo 4, “Las voces de los líderes”.

La voz de la población

El juicio de la población es el alma de una democracia representativa. A largo plazo la insatisfacción profunda y permanente de la población con sus representantes es probablemente incompatible con la legitimidad y la estabilidad de la democracia en sí misma. Los partidos sólo pueden prosperar si representan a sus votantes; por lo tanto, el juicio fundamental sobre el desempeño de los partidos es el juicio del electorado. Para examinar estos juicios en este informe se analizan los

resultados de varias encuestas, principalmente del Latinobarómetro 2003, realizadas en ese año en todos los países estudiados excepto República Dominicana. Cada encuesta incluye aproximadamente mil entrevistas urbanas y rurales realizadas entre abril y mayo de 2003. Los resultados de este análisis se presentan en el Capítulo 5, “Las voces de las sociedades y de los grupos relativamente excluidos”.

Diagnóstico y perspectivas

La suma de todas estas “voces” (los partidos como instituciones, los liderazgos, los electorados, los grupos relativamente excluidos), apropiadamente contextualizada (en el marco de los respectivos sistemas de partidos y ordenamientos institucionales y legales), aporta un diagnóstico de la situación actual de los partidos de la región, incluyendo sus perspectivas de corto y mediano plazo. Ese es el contenido del capítulo final del informe (Capítulo 6, “Sumando voces: el diagnóstico y las reformas pendientes”). El capítulo comienza presentando el diagnóstico que resulta del análisis de las “voces”; examina luego lo que ya se ha hecho en materia de reformas durante las dos últimas décadas, y concluye con una discusión de las tareas aún pendientes.

Los sistemas de partidos de la región

El propósito de este capítulo, como ya se observó, es resumir y actualizar la información disponible sobre los sistemas de partidos de la región. “Resumir y actualizar” supone trabajar sobre la base de los conceptos y mediciones presentados en la literatura más reciente. Esta información proporciona el contexto necesario para la presentación de *las voces* de los actores y protagonistas.

Para América Latina en su conjunto, las discusiones *conceptualmente* contemporáneas de sus sistemas de partidos comienzan probablemente con Mainwaring y Scully (1995) y Coppedge (1998). La descripción más reciente y exhaustiva de los sistemas de partidos de la región, que parte del análisis de Mainwaring y Scully, es la expuesta en la ya citada *La Política Importa* (LPI). Estos son los puntos de partida del presente informe. Siguiendo a LPI, el análisis examina las características de los sistemas de partidos a partir de 1978, esto es, a partir del advenimiento de la así llamada tercera ola de democratizaciones (Huntington 1991). Excepto en Costa Rica (donde la democratización comenzó mucho antes, en 1949), la llegada de la democracia representativa a los países de la región centroamericana ocurre alrededor o después de esa fecha. Los momentos precisos que marcan la llegada de la democracia a cada uno de los países de la región pueden ser discutibles, pero en conjunto se acepta que:

- (a) todos los países incluidos en el estudio (y casi todos los países de la región) satisfacen hoy un conjunto de condiciones que permiten considerarlos como democracias representativas¹, aunque en “construcción” y con muchos problemas a resolver;

¹ En particular, satisfacen las condiciones “minimalistas” con las que Przeworski y sus colegas definen las democracias en su estudio sobre democracia y desarrollo (Przeworski et al., 2000, Cap. 1, esp. pp. 18 y ss.).

- (b) esta situación (nuevamente, excepto en Costa Rica) es el resultado de un proceso de cambios significativos que abarca aproximadamente las dos últimas décadas, y
- (c) los cambios no han sido homogéneos entre los diferentes países, ni a lo largo del período; muchos observadores consideran que los cambios políticos más importantes en el conjunto de la región centroamericana ocurrieron durante la primera de estas dos décadas, y que durante la última se observa más bien cierto estancamiento (por ejemplo, Proyecto Estado de la Región - PNUD, 2003, pp. 21 y 42), o incluso algunos retrocesos. Pero todos concuerdan en que la situación actual de la región en este plano es muy diferente a la de 1978.

En los análisis arriba citados las dimensiones centrales para el estudio de los sistemas de partidos son (aunque con matices y énfasis distintos) la *institucionalización*, la *fragmentación* y la *polarización* de esos sistemas. No son las únicas dimensiones relevantes, pero sí las centrales. En este capítulo se recuerdan las respectivas definiciones conceptuales y se examina y actualiza lo que se sabe en estas materias sobre los sistemas de partidos de la región.

En síntesis muy apretada: una clasificación reciente de los sistemas de partidos centroamericanos distingue por un lado entre los sistemas de partidos relativamente más institucionalizados, que han tenido escasa volatilidad electoral y son aproximadamente bipartidistas (Honduras, Costa Rica), por otro lado los escasamente institucionalizados, que tienen una volatilidad electoral relativamente alta y son más bien multipartidistas (Guatemala, El Salvador, Panamá), y un caso a veces considerado intermedio, Nicaragua, que se distinguiría por una lógica bipartidista estable subyacente a una sucesión de alianzas y coaliciones aparentemente volátiles (proyecto Estado de la Región - PNUD 1999, pp. 214-217; en el mismo sentido, Córdova y Maihold 2000, pp. 30-34)². Artiga-González (2000) afina esta caracterización distinguiendo entre los sistemas polarizados³ y los que no lo son. Los sistemas nicaragüense (bipartidista, o “bipolar”, en una terminología que puede inducir a confusión⁴) y salvadoreño (multipartidista o “multipolar”) serían más bien polarizados. Sistemas no polarizados (“moderados”) serían por un lado Honduras y Costa Rica, “bipolares”, y por otro Guatemala, “multipolar” (op. cit., Capítulo I, pp.17 y ss., Cuadro I - 5). Varios de estos rasgos parecen mantenerse. Pero también se registran cambios, como se verá, que se resumen al final del capítulo.

Desde el año 2000 (punto de cierre de los datos de LPI) han tenido lugar elecciones en varios países de la región. En el análisis que sigue se incluyen los

² Sobre los *formatos y lógicas* de los sistemas de partidos, Sartori (1976), cap. 5; sobre el “número efectivo” de partidos, Laakso y Taagepera (1979); sobre la volatilidad electoral, Pedersen (1983). Los dos últimos conceptos se definen y calculan (para los sistemas de la región) en este capítulo.

³ En el sentido de Sartori: la *polarización* de un sistema de partidos es la distancia ideológica existente entre los partidos relevantes respectivamente situados más a la derecha y más a la izquierda de ese sistema. Otros autores emplean definiciones que generalizan este concepto, utilizando para ello datos sobre el posicionamiento ideológico de todos los partidos del sistema, y no solamente los que ocupan las dos posiciones extremas.

⁴ En el uso de Artiga-González, “bipolar” y “multipolar” se refieren sólo al *número* de partidos o alianzas (dos, varios), y no a la *polarización* de los sistemas.

resultados de las elecciones presidenciales y legislativas de 2002 en Costa Rica, elecciones legislativas de 2003 en El Salvador, elecciones presidenciales y legislativas de 2001 en Honduras y Nicaragua, y elecciones legislativas de 2002 en República Dominicana. Guatemala tuvo sus elecciones presidenciales y legislativas a fines de 2003. En la fecha de redacción de este informe los datos oficiales guatemaltecos aún no estaban publicados en su totalidad, de modo que no pudieron ser incluidos en el análisis.

2.1 Institucionalización

De acuerdo a Mainwaring y Scully, “la diferencia crítica entre los sistemas de partidos latinoamericanos es la cuestión de si un sistema competitivo de partidos está o no institucionalizado. Un sistema institucionalizado de partidos implica la estabilidad de la competencia entre partidos, la existencia de partidos que tengan raíces más o menos estables en la sociedad, la aceptación de partidos y elecciones como instituciones legítimas que determinan quién gobierna, y organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables.”⁵ Serían cuatro, entonces, las características a tener en cuenta para considerar el grado de institucionalización de los sistemas de partidos: cierta estabilidad de la competencia interpartidaria, el arraigo de los partidos en la ciudadanía, la legitimidad de los partidos y del proceso electoral, y las características organizacionales de los partidos. Estos criterios son ampliamente aceptados en la literatura. Los estudios posteriores sobre los sistemas de partidos centroamericanos (incluyendo los arriba citados) han retomado estos conceptos, a veces con algunas diferencias terminológicas que no afectan su sustancia.

La estabilidad del esquema de competencia

La estabilidad del esquema de competencia refiere a la capacidad de los partidos de mantener apoyos electorales relativamente estables de una elección a otra. Cuanto más variaciones haya, en cada partido y en el conjunto, menos estable será el esquema de competencia de un sistema de partidos, y menos institucionalizado estará ese sistema. No se trata de conceptos “absolutos” (de lo contrario, sólo sistemas “muertos”, sin cambios, podrían estar institucionalizados), sino de comparar grados de cambio: si los votantes (y los cuadros partidarios) siempre están cambiando, no puede haber “instituciones”. El indicador usual para medir esta clase de estabilidad es el índice de volatilidad de Pedersen, que registra el cambio neto de participación en los cargos parlamentarios (o votos) de todos los partidos de una elección a la siguiente. Este índice se calcula dividiendo entre dos la suma de la variación neta en el caudal de votos o de escaños de cada uno de los partidos entre una elección y la siguiente.⁶

⁵ Mainwaring y Scully, 1996, p. 1.

⁶ Se divide entre dos para evitar “contar dos veces”: las ganancias de un partido son las pérdidas de otro u otros.

El Cuadro 2.1 es una adaptación y actualización del Cuadro 6.1 de LPI (p. 142). Muestra la volatilidad promedio de todos los procesos electorales presidenciales (medida en porcentaje de votos) y legislativos (medida en porcentaje de escaños) para el período considerado, esto es, desde 1978 (o año de la primera elección considerada aceptablemente competitiva luego de esa fecha), hasta las últimas elecciones celebradas hasta el año 2003 (excepto Guatemala, por las razones ya indicadas).

El promedio general de la región indica una volatilidad muy elevada (21.3 puntos). Como término de referencia: el promedio para trece países europeos en los treinta años siguientes al final de la segunda guerra fue 8.1 puntos. Pero no es atípico en América Latina; el promedio general para *toda* la región (24 puntos, como se ve en LPI, p.142) es ligeramente mayor al centroamericano (21 puntos).

La volatilidad más alta de la región centroamericana es la guatemalteca: 48.7; más que duplica la siguiente (Panamá, con 24.0). La cifra indica que en Guatemala, durante el período considerado y en promedio, la variación de votos (elección presidencial) y escaños parlamentarios entre partidos, entre una elección y otra, es casi el 50%. En Guatemala, entre elección y elección nacen y mueren partidos, los legisladores se cambian de partido, y los votantes cambian de preferencias. En el resto de la región se registran niveles de volatilidad relativamente moderados (para la región: Panamá, El Salvador, República Dominicana) o bajos (Costa Rica, Nicaragua, Honduras). Los nuevos resultados electorales no aportan cambios relevantes a las volatilidades calculadas en LPI, excepto para el caso de Costa Rica. La volatilidad media de Costa Rica para el período 1978-1998 fue de 11.8, pero la cifra del período 1998-2002 es de 33.3 (la cifra refleja, principalmente, la fundación de un nuevo partido que recogió casi la cuarta parte de los votos). La volatilidad del último período fue mucho más elevada que el promedio de los períodos anteriores, y consecuentemente eleva el promedio general de 11.8 a 14.9.

El arraigo de los partidos

El *arraigo* de los partidos se refiere a la solidez y estabilidad de los vínculos de los partidos con los ciudadanos. Está relacionado con la dimensión anterior (volatilidad), pero no es idéntica a ella.

Contempla dos aspectos: por un lado, la *permanencia de los partidos* en el tiempo; por el otro, la *identificación ciudadana* con los partidos. La permanencia de los partidos muestra la perdurabilidad de sus vínculos con sus electores. Se mide calculando la diferencia del total de escaños controlados por los partidos con 10% o más de las bancas al inicio del período considerado (esto es, los partidos “ya establecidos”) con el total de escaños controlados por esos mismos partidos en las últimas elecciones del período. Cuanto mayor sea la diferencia, es decir, la disminución del porcentaje de escaños controlados por estos partidos, menor habrá sido su capacidad de retener votantes, y menos institucionalizado estará el sistema de partidos. Y a la inversa: cuando la diferencia es negativa, eso significa que los partidos están recogiendo *más* apoyo al final del período que al principio.

El Cuadro 2.2 muestra, en su columna final, cuánto disminuyó la proporción de bancas controladas por los partidos establecidos al inicio del período

Cuadro 2.1 Volatilidad electoral

| País | Escaños en cámara baja | | | Voto presidencial | | | Volatilidad media(A+B)/2 |
|----------------------|------------------------|--------------------|----------------------|-------------------|--------------------|----------------------|--------------------------|
| | Perfodo | Número de perfodos | Volatilidad media(A) | Perfodo | Número de perfodos | Volatilidad media(B) | |
| Guatemala | 1985 - 1999 | 4 | 43.6 | 1985 - 1999 | 3 | 53.8 | 48.7 |
| Panamá * | 1994 - 1999 | 1 | 24.9 | 1994 - 1999 | 1 | 23.0 | 24.0 |
| El Salvador | 1985 - 2003 | 6 | 17.9 | 1984 - 1999 | 3 | 24.1 | 21.0 |
| República Dominicana | 1978 - 2002 | 6 | 19.1 | 1978 - 2000 | 6 | 21.2 | 20.2 |
| Costa Rica | 1978 - 2002 | 6 | 17.0 | 1978 - 2002 | 6 | 12.8 | 14.9 |
| Nicaragua** | 1990 - 2001 | 2 | 15.4 | 1990 - 2001 | 2 | 9.3 | 12.4 |
| Honduras | 1981 - 2001 | 5 | 8.0 | 1981 - 2001 | 5 | 6.3 | 7.2 |
| Región | | 30 | 20.9 | | 26 | 21.5 | 21.3 |

* Para el caso de Panamá se excluyen las elecciones de 1989 por el carácter polémico de esos comicios.

** Las cifras de Nicaragua son discutibles, porque se comparan los resultados obtenidos por la UNO en 1990 a los de todos los partidos que integraron esa alianza en 1996. (La carencia de información impide otra forma de tratamiento de los datos) Actualización de LPI, p. 142.

Cuadro 2.2 Total de escaños controlados por los partidos establecidos desde la democratización hasta la última elección del período

| País | Partidos establecidos al inicio del período (10% o más del total de escaños) | Porcentaje de escaños al inicio del período | Año de la primera elección | Porcentaje de escaños en la elección más reciente | Año de la elección más reciente | Diferencia de porcentaje entre inicio de período y elección más reciente |
|----------------------|--|---|----------------------------|---|---------------------------------|--|
| Guatemala | DCG UCN MLN / PDCN PR | 92.0 | 1985 | 1.8 | 1999 | 90.2 |
| El Salvador | ARENA PDC PCN | 96.7 | 1985 | 57.1 | 2003 | 39.6 |
| Costa Rica | PLN Coalición Nacional / PUSC * | 91.2 | 1978 | 63.2 | 2002 | 28.0 |
| República Dominicana | PRD PRSC | 100.0 | 1978 | 72.7 | 2002 | 27.3 |
| Honduras | PLN PNH | 95.1 | 1981 | 90.6 | 2001 | 4.5 |
| Nicaragua | UNO/ PLC ** FSLN | 97.8 | 1990 | 98.9 | 2001 | -1.1 |
| Panamá *** | PRO PA | 61.1 | 1994 | 73.2 | 1999 | -12.1 |

* EIP: Unidad Social Cristiana, fundado en 1983, se considera sucesor de la coalición Unidad Nacional, que es la alianza que se presentó a las elecciones de 1978 y 1982.

** La UNO, Alianza Nacional Opositora, fue una coalición de partidos que compareció a las elecciones de 1990 conformada, entre otros, por el Partido Liberal Constitucionalista. Esta alianza no se presentó como tal en las elecciones de 2001, no obstante el Partido Liberal Constitucionalista sí lo hizo (al igual que en las de 1996) por lo que, a los efectos de este cuadro, se los considera equivalentes (no se cuenta con datos acerca de los votos que el PLC obtuvo al interior de la UNO)

Adaptación y actualización de LPI, p. 145.

considerado (los que obtuvieron al menos el 10% del total de escaños) respecto de las que obtuvieron esos mismos partidos en la última elección del período.⁷ La diferencia más grande se registra, otra vez, en Guatemala: 90.2 puntos porcentuales. En el resto de los países la disminución está muy por debajo de la guatemalteca. La de El Salvador es moderadamente alta (39.6 puntos porcentuales), y las de Costa Rica y República Dominicana pueden catalogarse de medias (28.0 y 27.3 puntos, respectivamente). En Panamá y Honduras los partidos establecidos habían perdido, al final del período, sólo 6.6 y 4.5 puntos porcentuales respectivamente. Nicaragua muestra un patrón distinto. En la última elección del período los partidos establecidos no perdieron escaños respecto de los que tenían al principio; los ganaron (aunque pocos, apenas 1.1 puntos porcentuales).⁸

La segunda dimensión del arraigo de los partidos, la *identificación* de la ciudadanía con ellos, se refiere a cuán cerca de los partidos se sienten los votantes. Esta cercanía (o “afinidad”) se registra a través de encuestas de opinión pública. Cuanto mayor es la proporción de ciudadanos que se consideran cercanos a los partidos, mayor será la institucionalización del sistema. LPI presentaba los resultados de los Latinobarómetros de 1996 y 1997; el Cuadro 2.3 actualiza esta información con datos del Latinobarómetro 2003 (LB2003). Allí se presentan las proporciones de ciudadanos que se consideran “muy afines”, “bastante afines”, “sólo simpatizantes” o “sin afinidad” con los partidos (las no respuestas y ausencias de información se han excluido del cálculo para permitir la comparación directa con los resultados de LPI).

**Cuadro 2.3 Afinidad del público con los partidos políticos.
(Porcentajes, 2003)**

| País | Muy afín | Bastante Afín | Sólo Simpatizante | Sin afinidad | Identificación con los partidos | LPI 1996/97 |
|-----------------------|-------------|---------------|-------------------|--------------|---------------------------------|--------------|
| Guatemala | 3.23 | 2.63 | 26.54 | 67.61 | 13.75 | 21.54 |
| Costa Rica | 1.93 | 4.06 | 32.89 | 61.12 | 15.47 | 23.77 |
| El Salvador | 4.68 | 4.93 | 35.61 | 55.01 | 19.64 | 27.65 |
| Nicaragua | 7.23 | 6.51 | 29.18 | 57.08 | 21.22 | 36.39 |
| Honduras | 5.79 | 4.61 | 38.73 | 50.87 | 21.66 | 34.40 |
| Panamá | 5.61 | 7.44 | 34.95 | 51.99 | 22.13 | 21.90 |
| República Dominicana* | 8.50 | 8.50 | 46.40 | 36.40 | 29.51 | s/d |
| Región | 5.28 | 5.53 | 34.94 | 54.30 | 20.50 | 27.61 |

*Los datos de Dominicana corresponden a la III Encuesta Nacional de Cultura Política y Democrática en Dominicana, 2001. Los valores indicados para “muy afín” y “bastante afín” resultaron de dividir entre dos el valor consolidado para ambos grupos (que era el que presentaba el informe) y aplicarle la ponderación correspondiente. Parece un criterio razonable, ya que el peso de las dos categorías es similar en la mayoría de los países.

Actualización de LPI, p. 146.

⁷ El cuadro muestra la diferencia absoluta y no porcentualizada (como lo hacía el cuadro original de LPI). Como el porcentaje de escaños de los partidos establecidos al inicio del período era en todos los casos superior al 90%, no resultó necesario porcentualizar las diferencias para facilitar la comparación.

⁸ En cuanto a Nicaragua, sin embargo, los datos entre elección y elección no son exactamente comparables. Como se especifica al pie del cuadro 2.2, la UNO comprende al Partido Liberal Constitucionalista, pero no es idéntica a él.

A partir de estos datos, y siguiendo el mismo procedimiento de LPI, se generó un índice de “cercanía a los partidos” calculando el promedio ponderado de los porcentajes correspondientes a cada categoría. Este índice de identificación con los partidos se obtiene al sumar los porcentajes de cada una de las categorías (“muy afín”, “bastante afín”, “sólo simpatizante” y “sin afinidad”) ponderados con pesos que buscan jerarquizar la mayor cercanía a los partidos: al valor “muy afín” se le asigna un peso de una unidad, a “bastante afín” de 0.67, a “sólo simpatizante” de 0.33, y a “sin afinidad” 0. Para cada país, la suma de los porcentajes de la encuesta ponderados con estos valores produce un número, el índice de identificación con los partidos⁹.

La identificación con los partidos entre los habitantes de los países centroamericanos es relativamente baja, pero algo más alta que el promedio general latinoamericano. El valor promedio del índice para toda América Latina en 1996-97 era 23.92, y para la región centroamericana era 27.61. Como se observa en el Cuadro 2.3, entre esa fecha y 2003 el índice cayó significativamente en casi todos los países centroamericanos incluidos en el estudio. La única excepción es Panamá, donde creció muy ligeramente; en República Dominicana sólo se dispone de datos para 2001, y por tanto no se conoce la tendencia. Los valores del índice para 2003 indican que la menor cercanía a los partidos se observa en Guatemala y Costa Rica, y los valores más altos son los de República Dominicana (datos de 2001) y Panamá. Los demás países (El Salvador, Nicaragua y Honduras) forman un grupo intermedio, con valores muy similares entre sí. Guatemala registra los valores más bajos en las dos dimensiones que miden el arraigo de los partidos. Esto coincide con la alta volatilidad electoral que se registra en el país. Todos los indicadores examinados hasta aquí convergen en la misma dirección: el sistema de partidos guatemalteco sería el menos institucionalizado de la región.

La legitimidad de los partidos y de los procesos electorales

Esta dimensión incluye la imagen de los partidos y de los procesos electorales que eligen a los gobiernos. Cuanto más creíbles y confiables sean los actores del sistema y los mecanismos electorales, mayor será el grado de institucionalización de ese sistema. Esta información también se obtiene a través de encuestas de opinión pública. La legitimidad de los partidos políticos suele medirse a partir de la confianza que inspiran a los ciudadanos; la legitimidad de los procesos electorales se registra preguntando directamente acerca de su pureza.

Los niveles de confianza en los partidos de los países centroamericanos son bajos, pero similares a los del resto de América Latina. El Cuadro 2.4 muestra los valores promedio de todas las mediciones realizadas entre 1996 y 2003. El promedio de personas que dicen tener “mucho” o “algo” de confianza en los partidos centroamericanos en el año 2003 en particular es 10.3; esto muestra que la confianza en los partidos ha disminuido, aunque con oscilaciones, durante los últimos años. En 1996 era 22.4.¹⁰

⁹ En el Cuadro 2.3 la columna “Identificación con los partidos” contiene los valores de este índice para 2003, y la última columna contiene los valores para 1996/1997, presentados en LPI.

¹⁰ Los valores para cada uno de los países de la región y su evolución en los últimos años se presentan y analizan más abajo, en el Capítulo 5.

**Cuadro 2.4 Confianza en los partidos políticos
(% de personas que indican tener "mucho" o
"algo" de confianza)**

| País* | Media 1996/2003 |
|---------------|----------------------------|
| Guatemala | 16.57 |
| Nicaragua | 20.06 |
| Costa Rica | 20.48 |
| Honduras | 21.19 |
| Panamá | 21.78 |
| El Salvador | 24.30 |
| Región | 20.73 |

Estimación s/datos del LB2003 y LPI, p.148.

* No se dispone de información para República Dominicana.

El porcentaje de centroamericanos que considera que sus actos electorales son limpios varía mucho entre los distintos países de la región y durante la última década. Según las últimas encuestas presentadas en LPI, de 1999-2000, en El Salvador y en Nicaragua menos de la mitad de la población (40 y 44% respectivamente) creía que las elecciones eran limpias, y ese porcentaje estaba cayendo desde 1996; la caída es especialmente aguda en Nicaragua (Cuadro 2.5). Honduras está en una situación intermedia. En la última encuesta algo más de la mitad de los hondureños opinaban que sus elecciones eran limpias, porcentaje que había oscilado a lo largo del período, pero con tendencia a mejorar. En los tres países restantes (no se dispone de datos para República Dominicana) los valores finales del período son francamente positivos. En todos los casos el 70% o más de la población cree que sus elecciones son limpias. Pero las trayectorias de estas creencias durante el período examinado son diferentes. En Costa Rica la legitimidad de los procesos electorales es elevada durante todo el período, aunque

**Cuadro 2.5 Porcentaje de la opinión pública que percibe las
elecciones como limpias.**

| País* | 1996 | 1997 | 1998 | 1999/2000 | Media 1996-2000 |
|---------------|--------------|--------------|-------------|------------------|----------------------------|
| El Salvador | 42.50 | 40.54 | - | 39.91 | 40.99 |
| Guatemala | 38.42 | 38.51 | 48.09 | 70.34 | 48.84 |
| Honduras | 42.80 | 56.54 | - | 51.91 | 50.42 |
| Nicaragua | 74.32 | 52.11 | - | 43.89 | 56.77 |
| Panamá | 62.99 | 49.34 | 50.22 | 76.68 | 59.81 |
| Costa Rica | 79.41 | 62.27 | 74.87 | 73.83 | 72.60 |
| Región | 56.74 | 49.89 | - | 59.43 | 54.91 |

Según datos de Latinobarómetros presentados en LPI, p. 149.

* No se dispone de información para República Dominicana.

con oscilaciones y cierta tendencia a la baja. En Panamá se observa una “U”, con valores altos al principio y al final del período, especialmente al final, y tendencia al alza; en Guatemala, finalmente, se observa una tendencia clara y sistemática al alza desde el principio hasta el final del período.

La confianza en la pureza de las elecciones es sistemáticamente más elevada que la confianza en los partidos, y también varía bastante más que la confianza en los partidos (en cifras redondas, las medias de confianza en los partidos varían entre 17 y 22 puntos, y los juicios sobre la limpidez de las elecciones varían entre 41 y 73 puntos).

La fortaleza organizacional de los partidos

“En un sistema de partidos institucionalizado, las organizaciones partidarias tienen importancia. Los partidos no están subordinados a los intereses de líderes ambiciosos; adquieren un estatuto y valor propios. El partido se hace autónomo respecto a movimientos u organizaciones que pueden haberlo inicialmente creado con propósitos instrumentales. Constituye un signo de una mayor institucionalización la firme implantación de estructuras partidarias, su extensión a un territorio amplio, el hecho de que estén bien organizadas y que tengan recursos propios. Además, hay una tendencia a que los procedimientos internos del partido se hagan rutinarios, inclusive los procedimientos para obtener el control del partido.” (Mainwaring y Scully, 1996, p. 4)

Estas ideas son ampliamente aceptadas, y subrayan la importancia de la dimensión organizacional. Pero *la fortaleza* de las organizaciones en general, y de los partidos en particular, es un atributo difícil de medir con conceptos e instrumentos sencillos y fácilmente accesibles. Por esa razón esta dimensión se exploró cualitativamente en el estudio recién citado y en LPI; por las mismas razones es imposible abordar el tema aquí. Sin embargo, como se verá, este es un aspecto muy importante a tener en cuenta al considerar algunos de los temas que se abordarán en los dos capítulos que siguen.

Índice de institucionalización de los sistemas de partidos

Para la construcción del índice de institucionalización de los sistemas de partidos, que resume las dimensiones anteriores, se ha mantenido el procedimiento seguido en LPI. Esto permite comparar los resultados. En primer lugar se reordenan los valores que cada país obtiene en cada una de las medidas de las tres dimensiones consideradas (para la dimensión de estabilidad, la volatilidad electoral; para la dimensión de arraigo de los partidos, la estabilidad de la competencia y la identificación de los ciudadanos con los partidos; finalmente, para la dimensión de legitimidad de los partidos políticos y de las elecciones, la confianza en los partidos y en la pureza del proceso electoral). Para reordenar los valores de esas medidas se comienza del siguiente modo: se redefinen los valores de cada una de las medidas de modo que todas varíen entre 1 y 3, donde 1 significa la *menor*

institucionalización posible y 3 la mayor (en el Cuadro 2.6 se muestran los valores asignados a los valores extremos en cada caso). Los demás valores se recalculan luego proporcionalmente, teniendo en cuenta los datos originales y los nuevos extremos de las distribuciones. Por ejemplo, a la volatilidad *más baja* (Honduras, 7.2) se le asigna el valor 3, porque es el valor asociado a la mayor institucionalización en esa dimensión, y a la volatilidad *más alta* (Guatemala, 48.7) se le asigna el valor 1 (porque es el valor asociado a la menor institucionalización). Los valores intermedios se asignan luego proporcionalmente en función de esos valores extremos.

En aquellas dimensiones que cuentan con más de un indicador (o “medida”), el valor final para la dimensión se obtiene calculando el promedio simple de las medidas que la constituyen. Luego de calculados los valores finales correspondientes a cada dimensión, el índice de institucionalización es el promedio simple de todas las dimensiones (Cuadro 2.7). El índice no se puede calcular para República Dominicana porque no hay información suficiente para ninguna de las medidas de la tercera dimensión: no hay series, como para los demás países, sino mediciones al comienzo y al final del período, o sólo en uno de esos momentos.

| Cuadro 2.6 Dimensiones del Índice de Institucionalización | | | |
|--|---|--|--|
| Dimensión | Medida | Puntaje que se le asigna al valor menor en medición inicial | Puntaje que se le asigna al valor mayor en medición inicial |
| Estabilidad | Volatilidad | 3 | 1 |
| Amenaza de los partidos | Estabilidad de la cohesión | 3 | 1 |
| | Identificación con partidos | 1 | 3 |
| Legitimidad de los partidos y de los procesos electorales | Confianza en los partidos | 1 | 3 |
| | Confianza en la legitimidad del proceso electoral | 1 | 3 |

De acuerdo a estos resultados el sistema de partidos más institucionalizado de la región es el hondureño (cuyo índice es de 2.56), y el menos institucionalizado es el guatemalteco (1.08). Estos eran también los sistemas más y menos institucionalizados de la región según LPI; los casos extremos siguen siendo los mismos.

Pero en varios países, como se observa al comparar las dos columnas finales del Cuadro 2.7, los nuevos valores del índice de institucionalización difieren de los reportados en LPI (p.154), a veces considerablemente. En dos de los seis casos (Nicaragua y Panamá) las diferencias son amplias (.48 y .36 respectivamente; teniendo en cuenta que el índice varía entre 1 y 3, estas diferencias representan entre una cuarta y una quinta parte de todo el rango de variación del índice, y por eso se las puede describir como “amplias”). En dos casos (Costa Rica, -.14, y Guatemala, -.24) las variaciones son cuantitativamente moderadas, aunque, como se argumenta más abajo, pueden ser políticamente significativas. Sólo en los dos

casos restantes (El Salvador, .07, y Honduras, -.09) las diferencias son irrelevantes. Sin embargo, no todas estas variaciones expresan cambios “genuinos” resultantes de la actualización de los datos de LPI (i.e., de las elecciones posteriores y de las encuestas más recientes). Algunos valores cambian porque, al estudiarse aquí sólo los países centroamericanos, los rangos en función de los cuales se definen los valores de cada dimensión pueden cambiar, y como consecuencia los valores de cada dimensión en cada país, una vez estandarizados, también varían (y esto puede ocurrir aún sin que existan datos nuevos para analizar). Además, en este informe no se considera un tercer indicador de la dimensión de legitimidad, la valoración de los partidos como agentes indispensables para el progreso, indicador que sí aparece en LPI. Los datos disponibles para ese indicador datan de 1997; no parece razonable incluirlos en un índice que actualiza todos los demás indicadores de opinión pública (excepto el de percepción sobre la pureza de las elecciones, pero aquí el dato usado es de 2000).

Teniendo en cuenta estas cautelas, la comparación de los valores de los índices de institucionalización partidaria por sí sola no dice mucho, especialmente cuando esas diferencias son pequeñas. Aún así, estos resultados sugieren que los sistemas de partidos de la región *están cambiando*, porque sus grados relativos de institucionalización varían bastante incluso en el corto plazo. Nicaragua y Panamá aparecen en este momento como sistemas casi tan institucionalizados como el hondureño. El sistema costarricense, que en este aspecto era visto de manera similar al hondureño, está ahora en una zona “intermedia”, más cercano al salvadoreño que a los sistemas hoy más institucionalizados. Uno de los factores que más influyen en este cambio de posiciones relativas es el arraigo de los partidos en sus electorados, y cabe subrayar que los dos indicadores que intentan capturar este arraigo (“permanencia” electoral de los partidos establecidos, y nivel de adhesiones o identificaciones partidarias), aunque son de muy diferente naturaleza (el primero usa datos “duros”, esto es, resultados electorales, y el segundo se mide con encuestas de opinión), apuntan ambos exactamente en la misma dirección: Nicaragua y Panamá obtienen puntajes significativamente más altos que Costa Rica.

2.2 Fragmentación

Tanto Mainwaring y Scully (1995) como LPI se apoyan, conceptualmente, en la definición de fragmentación de Sartori: “no se declara que un sistema de partidos está fragmentado más que cuando tiene muchos partidos, ninguno de los cuales se acerca al punto de la mayoría efectiva” (Sartori 1976, p.159). La fragmentación se refiere a la cantidad de partidos que alberga un sistema y al peso relativo de esos partidos en el sistema (o, en términos aproximadamente equivalentes, a la dispersión de las preferencias partidarias del electorado). En la práctica, para medir el grado de fragmentación de un sistema usualmente se emplea un índice propuesto por Laakso y Taagepera (1979), el “número efectivo de partidos”, que expresa cuántos partidos hay en el sistema, ponderados de acuerdo al tamaño de cada uno de ellos. Se calcula dividiendo 1 sobre la sumatoria de la proporción de escaños que controla cada partido elevada al cuadrado. Como lo recuerdan Mainwaring y

Cuadro 2.7 Índice de institucionalización

| País | Dimensión 1 | | Dimensión 2 | | | Dimensión 3 | | | Índice LPI |
|-------------|--------------------|--------------------|---|--------------|---------------------------------------|---|--------------|------|------------|
| | Volatilidad (2003) | Estabilidad (2003) | Identificación con los partidos (1996-2003) | Promedio D.2 | Confianza en los partidos (1996-2003) | Legitimidad del proceso electoral (1996-1999) | Promedio D.3 | | |
| Honduras | 3,00 | 2,67 | 2,89 | 2,78 | 2,20 | 1,58 | 1,89 | 2,56 | 2,65 |
| Nicaragua | 2,75 | 2,78 | 2,79 | 2,79 | 1,91 | 2,00 | 1,96 | 2,50 | 2,02 |
| Panamá | 2,19 | 3,00 | 3,00 | 3,00 | 2,35 | 2,19 | 2,27 | 2,49 | 2,13 |
| Costa Rica | 2,63 | 2,21 | 1,42 | 1,82 | 2,02 | 3,00 | 2,51 | 2,32 | 2,46 |
| El Salvador | 2,33 | 1,99 | 2,41 | 2,20 | 3,00 | 1,00 | 2,00 | 2,18 | 2,11 |
| Guatemala | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,00 | 1,50 | 1,25 | 1,08 | 1,32 |

Adaptación y actualización de LPI, p. 154.

Scully (1996), si cada partido tiene la misma cantidad de bancas el “número efectivo de partidos” será realmente igual a la cantidad de partidos con representación parlamentaria. Para clasificar los sistemas de partidos en función del número efectivo de partidos estos autores propusieron las siguientes categorías: si el valor del índice es 1.7 o menor, se trata de un sistema de partido predominante; entre 1.8 y 2.4, bipartidismo; entre 2.5 y 2.9, “dos partidos y medio”; entre 3.0 y 3.9, pluralismo moderado; 4.0 o más, pluralismo extremo.

En el cuadro 2.8 se muestra el número efectivo de partidos calculado para la elección más reciente, y también el promedio de todas las elecciones del período considerado. De acuerdo a los criterios anteriores, según los resultados de la elección más reciente Costa Rica, El Salvador y Panamá son pluralismos moderados, en República Dominicana hay dos partidos y medio, y Honduras, Guatemala y Nicaragua son sistemas bipartidistas. Las diferencias entre los promedios y las elecciones más recientes sugieren tendencias de cambio opuestas entre los diferentes sistemas de partidos de la región, y estas tendencias son consistentes con los cambios observados en materia de institucionalización. En Costa Rica, cuyo sistema ya *no* aparece entre los más institucionalizados de la región, la tendencia apunta hacia un número efectivo de partidos significativamente más elevado; en las últimas elecciones costarricenses se consolidó la posición de un tercer partido, el Partido Acción Ciudadana, que obtuvo casi el 25% de los votos presidenciales. En esta elección el sistema costarricense pasó de “dos partidos y medio” a pluralismo moderado. En Panamá y en Nicaragua se encuentra la combinación inversa: sus sistemas de partidos se han vuelto relativamente más institucionalizados y menos fragmentados, porque los electorados han elegido concentrar más su voto en los partidos o coaliciones mayores. En Nicaragua, en particular, el sistema pasó de “dos partidos y medio” a un esquema bipartidista. En República Dominicana aumentó la dispersión del voto, lo que se refleja en el cambio de formato (de bipartidismo neto a “dos partidos y medio”).

| Cuadro 2.8 Número efectivo de partidos (según escaños)* | | | | |
|--|----------------|-----------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| País | Periodo | Número de elecciones | Promedio del periodo | Elección más reciente |
| Costa Rica | 1978 - 2002 | 7 | 2.51 | 3.65 |
| El Salvador | 1985 - 2003 | 7 | 3.16 | 3.50 |
| Panamá | 1994 - 1999 | 2 | 3.86 | 3.26 |
| República Dominicana | 1978 - 2002 | 7 | 2.48 | 2.77 |
| Honduras | 1981 - 2001 | 6 | 2.15 | 2.39 |
| Guatemala | 1985 - 1999 | 5 | 3.19 | 2.35 |
| Nicaragua ** | 1990 - 2001 | 3 | 2.27 | 1.98 |
| Región | | | 2.80 | 2.84 |

* Todos los sistemas son unicamerales, excepto el dominicano, donde los escaños considerados son los de la cámara baja

** Las coaliciones que comparecieron a las elecciones de Nicaragua de 1990 y 1996 se consideran como un partido

Actualización de LPI, p.156.

La importancia de la fragmentación de los sistemas de partidos resulta de su vínculo con lo que suele llamarse “governabilidad”. Los sistemas relativamente más

fragmentados (a partir de “dos partidos y medio”) normalmente requieren la formación de una coalición de gobierno, tarea que en sistemas presidenciales, como los de la región, puede ser bastante más problemática que en los parlamentarios.

2.3 Polarización

Como ya se observó, *polarización* refiere a las distancias ideológicas existentes entre los partidos de un sistema (esto es, el concepto se define sólo para los sistemas de partidos). Estas distancias suelen calcularse estimando primero la *posición* de los partidos en el continuo izquierda - derecha, ya sea mediante juicios de expertos, opiniones de los liderazgos partidarios (usualmente su autoubicación en ese continuo), o las del electorado (también autoubicación ideológica, registrada con encuestas de opinión pública), calculando luego las distancias entre esas posiciones.

Para este informe no se contó con más información que la presentada en LPI. Allí, ante la inexistencia de datos adecuados para medir la polarización en el sentido recién definido, se la estima, aproximadamente, usando la dispersión (en rigor, la desviación estándar) de las respuestas de los electorados a las preguntas de autoubicación ideológica de los Latinobarómetros (entre 1996 y 1999; para cada país se registra la media de las desviaciones estándar de las distintas encuestas). Como los partidos no aparecen en estos cálculos, las correspondencias entre dispersión y polarización son sólo *aproximadas*. Teniendo en cuenta esta limitación importante, a mayor dispersión (desviación estándar) de las autoubicaciones del electorado en el continuo izquierda - derecha debería corresponder mayor polarización ideológica en el sistema de partidos. Con las precauciones del caso, entonces, los resultados presentados en LPI sugieren que la polarización sería entre alta y moderada en Nicaragua y El Salvador; moderada en Guatemala, Panamá y Costa Rica, y baja en República Dominicana y Honduras. El Cuadro 2.9 muestra una clasificación (tentativa, dadas las limitaciones ya mencionadas) de los sistemas de partidos centroamericanos en función de sus niveles de fragmentación y polarización.

En general se acepta¹¹ que cuanto mayor es la polarización de un sistema de partidos, mayores son los riesgos de crisis y eventualmente de ruptura institucional (esto es, del régimen político). La polarización elevada involucra riesgos adicionales para las democracias jóvenes, en proceso de consolidación. Desde esta perspectiva, las situaciones “estructuralmente” más difíciles de la región, como se observa en el Cuadro 2.9, serían las de Nicaragua y especialmente la de El Salvador. Los dos tendrían polarizaciones entre moderadas y altas, y éste sería el factor “de riesgo” en los dos casos. Pero en Nicaragua tanto la fragmentación (baja: es un sistema de lógica bipartidista) como la institucionalización del sistema de partidos (relativamente alta) pueden ayudar a contrapesar los riesgos de la polarización. En El Salvador no ocurre así: la fragmentación es mayor (pluralismo moderado) y la institucionalización es menor que la nicaragüense.

¹¹ Con las precauciones usuales: a otras condiciones aproximadamente iguales.

Cuadro 2.9 Fragmentación y polarización de los sistemas de partidos de la región

| | | Polarización Distancia Ideológica | | |
|--|----------------------------------|--------------------------------------|-----------------------|-----------------|
| | | Baja | Moderada | Moderada a Alta |
| Fragmentación Nro. Efectivo de partidos | Bipartidismo (1.8 - 2.4) | Honduras | Guatemala | Nicaragua |
| | Dos partidos y medio (2.5 - 2.9) | Rep. Dominicana | | |
| | Pluralismo moderado (3.0 - 3.9) | | Costa Rica, Panamá | El Salvador |

Actualización de Mainwaring y Scully, 1996, p. 25.

2.4 En resumen

La información disponible permitió evaluar el grado de institucionalización de seis de los siete sistemas de partidos estudiados (Cuadro 2.7). Es posible agrupar esos seis sistemas en tres grupos: los de institucionalización relativamente alta (de más a menos institucionalizados, Honduras, Nicaragua y Panamá), los de institucionalización media (Costa Rica y El Salvador, en el mismo orden), y los de baja institucionalización (solamente Guatemala). Esta clasificación no es arbitraria, porque las distancias *intra*-grupo son, en todos los casos, menores que las distancias más cortas *entre* grupos¹². En el grupo de los tres sistemas más institucionalizados la distancia máxima entre sus miembros es de siete centésimas de punto, y en el grupo de institucionalización media esa distancia es de catorce centésimas de punto. Pero la distancia entre esos dos grupos es mayor que cualquiera de las distancias internas (diecisiete centésimas), y la distancia entre los grupos de institucionalización media y baja es mucho más grande (ciento diez centésimas). El Cuadro 2.10 resume esta clasificación.

Cuadro 2.10 Niveles de institucionalización relativa de los sistemas de partidos

| Baja | Media | Alta |
|------------------|--|--|
| Guatemala (1.08) | Costa Rica (2.32), El Salvador (2.18) | Honduras (2.56), Nicaragua (2.50), Panamá (2.49) |

Según datos del Cuadro 2.7

¹² Esta característica es importante aquí porque el procedimiento de estandarización empleado en la construcción del índice conserva la proporcionalidad de las distancias.

Si se reexaminan los últimos cuadros (2.7 a 2.10), y se compara su contenido con las imágenes de los sistemas de partidos de la región citadas al principio de este capítulo, se encuentran continuidades y también cambios¹³. Por un lado, el sistema de partidos más antiguo de la región, el hondureño, continúa siendo el más institucionalizado, y el guatemalteco continúa siendo el menos institucionalizado. Pero Nicaragua y Panamá aparecen ahora con sistemas de partidos casi tan institucionalizados como el hondureño; esto es nuevo. Y en los dos casos la fragmentación del sistema está disminuyendo (la hondureña, en cambio, está aumentando lentamente). En Costa Rica el sistema está cambiando en la dirección opuesta: la institucionalización disminuye y la fragmentación aumenta.

Estas consideraciones son consistentes con lo que se sabe sobre la evolución de otros indicadores menos estudiados en la literatura, pero también muy importantes. La medida en que cada *partido* recibe un nivel de apoyo similar en todas las regiones del país suele llamarse su “nacionalización”¹⁴; la suma de las “nacionalizaciones” de todos los partidos de un sistema expresa la nacionalización del sistema¹⁵. Jones y Mainwaring (2003) estudiaron la nacionalización de los sistemas de partidos en diecisiete países americanos durante el período 1979-2001, incluyendo la mayoría de los estudiados en este informe (todos excepto Panamá y República Dominicana). Considerando solamente los sistemas de partidos centroamericanos, los resultados de Jones y Mainwaring muestran que los sistemas más y menos “nacionalizados” de la región son, precisamente, los más y menos institucionalizados (Honduras y Guatemala, respectivamente). Aunque según estos datos el sistema costarricense es el segundo más nacionalizado, su grado de nacionalización está disminuyendo lenta pero sistemáticamente desde 1986, y hacia el final del periodo esa nacionalización era más baja que la nicaragüense (que tiende a aumentar). La asociación entre institucionalización y nacionalización es entonces positiva, como cabía esperar. Cuando los sistemas de partidos están en proceso de cambio (y por tanto la institucionalización, a otras condiciones iguales, *disminuye*), algunos partidos establecidos pierden posiciones y/o aparecen partidos nuevos de peso significativo. Pero es poco probable que las pérdidas de unos (o las ganancias de otros) sean homogéneas en todo el país. Estos procesos tienen algún punto de partida, una fisura inicial, que normalmente se consolida primero en alguna clase de contexto, y mientras esto se desarrolla la “nacionalización” del sistema de partidos (como la institucionalización) también disminuye hasta que se alcance un nuevo punto de equilibrio.

Al menos *a corto plazo*, en suma, los sistemas de partidos hondureño y guatemalteco mantienen sus posiciones relativas (son, respectivamente, los sistemas más y menos institucionalizados de la región), el sistema salvadoreño es el que menos cambia en este aspecto (Cuadro 2.7), y los demás sistemas de la región

¹³ Asumiendo que las polarizaciones de estos sistemas, sobre las cuales este informe no agrega nada nuevo, se mantienen razonablemente estables.

¹⁴ A estos efectos es irrelevante que el partido sea grande o pequeño; lo importante es en qué medida su votación es pareja en todo el país, y si no lo es, en cuántas regiones (¿pocas, varias, muchas?) y en qué medida es relativamente mayor o menor.

¹⁵ Aquí sí importa el tamaño de los partidos; la nacionalización de un *sistema* se estima calculando la suma *ponderada* de las “nacionalizaciones” de cada uno de los partidos que lo integran (ponderada según el peso electoral de cada partido en todo el país).

(exceptuando el dominicano, para el que no se dispone de los datos necesarios para este análisis) están cambiando, pero en direcciones opuestas. El sistema de partidos costarricense se está volviendo algo más inestable, y los sistemas nicaragüense y panameño evolucionan en el sentido opuesto. Esto subraya que ni la prosperidad relativa ni la consolidación de la democracia, sumadas, aseguran la estabilidad de los sistemas de partidos. Costa Rica es bastante más próspera que sus vecinos de la región, y es también su única democracia “histórica”, pero su sistema de partidos ha cambiado con cierta rapidez. La imagen de sus partidos se ha deteriorado, y consistentemente con ese deterioro, algunos costarricenses comienzan a buscar en otros lados lo que a su juicio no encuentran en los partidos establecidos¹⁶. El resultado es una disminución de los grados de institucionalización y nacionalización del sistema, y un aumento de su fragmentación. Las historias políticas pesan, y brindan cierto anclaje y estabilidad (en algunos casos más que en otros), pero los sistemas de partidos de la región están cambiando.¹⁷

¹⁶ Según Sibaja Quesada (2003, p.127), “el punto de ruptura que representan las últimas elecciones (2002) pone en evidencia cierto grado de incomodidad ciudadana con el sistema político”.

¹⁷ Sobre este punto, hace ya casi diez años Rodolfo Cerdas (1995, p.19) señalaba que “el carácter fluido y transitorio de los partidos y coaliciones políticas, así como de los sistemas partidarios respectivos que recién emergen en Centroamérica, otorga una condición de provisionalidad al todo y a las partes; y agudiza diversos aspectos de la crisis de credibilidad que padecen partidos y dirigencias.

Autorretratos institucionales

Este capítulo describe y analiza las principales características de los partidos políticos de América Central de acuerdo a la visión que ellos tienen de sí mismos. A todos los partidos con representación parlamentaria se les pidió que completaran una ficha sobre distintos aspectos de la vida del partido, incluyendo algunas características fundacionales, presencia y actividad en la legislatura actual, organización y funcionamiento partidario, posicionamientos ideológico y programático, y vínculos con otras organizaciones. Cada ficha es un “autorretrato” partidario. Este capítulo se basa en esos autorretratos, excepto en el caso de algunos partidos (señalados al final de la sección 3.1) para los que no fue posible obtener esta información. En estas situaciones, cuando la información disponible lo permitía el “autorretrato” fue sustituido por material bibliográfico sobre cada uno de los partidos. Las principales fuentes de información fueron las ya citadas en el Capítulo 1, especialmente la compilación de Alcántara y Freidenberg (2001) y LPI. También se tuvieron en cuenta los estatutos partidarios y las consultas a líderes examinadas en el Capítulo 4. Estas fuentes complementaron la información brindada por los partidos.

En los siete países incluidos en el estudio, treinta y nueve partidos obtuvieron representación parlamentaria en los comicios que eligieron a las legislaturas en funciones en noviembre de 2003¹. Durante el curso de esas legislaturas cuatro partidos perdieron su representación, porque todos sus diputados decidieron unirse

¹ Esto es: elecciones de 1999 en Guatemala y Panamá, de 2001 en Honduras y Nicaragua, de 2002 en Costa Rica y República Dominicana, y de 2003 en El Salvador. Guatemala tuvo elecciones en noviembre de 2003, pero la legislatura actuante en noviembre seguía siendo la electa en 1999. En esa fecha tampoco se disponía de datos definitivos sobre la asignación de escaños resultantes de esa elección.

a otros partidos. De los treinta y nueve partidos iniciales, entonces, en noviembre de 2003 quedaban treinta y cinco con representación en las legislaturas. Paralelamente, en el transcurso de estas legislaturas surgieron cuatro nuevos partidos, formados por legisladores que abandonaron los partidos por los que habían sido electos. En resumen, en noviembre de 2003 hay en la región treinta y nueve partidos con representación parlamentaria: treinta y cinco con representantes electos en las últimas elecciones parlamentarias, y otros cuatro nacidos en el transcurso de las legislaturas en funciones en esa fecha. En Costa Rica hay cinco partidos políticos con representación parlamentaria, y en El Salvador cinco. En Guatemala hay diez. A las elecciones legislativas de 1999 se presentaron ocho partidos (cuatro de ellos lo hicieron formando dos coaliciones, por lo que la distribución de escaños se realizó entre seis partidos y/o alianzas). La totalidad de diputados de dos de los partidos emigraron hacia otros, por lo que sus respectivos partidos de origen perdieron la representación, quedando seis de los ocho partidos iniciales. A estos hay que sumar los nuevos partidos guatemaltecos, formados en base a legisladores procedentes de otros partidos, que son cuatro. En Honduras hay cinco partidos actuando en el Parlamento, en Nicaragua cuatro, en Panamá seis (ocho obtuvieron representación, pero dos la perdieron desde entonces), y en República Dominicana cuatro.

No todos estos partidos gravitan de igual modo en sus respectivos sistemas. Hay partidos con un gran caudal electoral, y también hay muchos muy pequeños. Algunos son (o serán) efímeros, como queda de manifiesto en los casos de partidos (usualmente pequeños) que desaparecen entre elección y elección. Hay partidos con más de un siglo de historia, y otros constituidos para las últimas elecciones. Frente a esta heterogeneidad parece útil separar el análisis en al menos dos partes, de modo tal de no confundir los atributos de los partidos políticamente decisivos con los de los más pequeños (y eventualmente fugaces) que *pueden* llegar a ser políticamente muy influyentes, pero *actualmente* no lo son. Esto requiere considerar dos grupos de partidos: los mayores y los más pequeños. Este criterio es muy simple y tal vez demasiado esquemático, pero conduce a una clasificación empíricamente razonable del conjunto de los treinta y nueve partidos estudiados. En lo que sigue, “partidos mayores” son los partidos con representación parlamentaria que obtuvieron un quinto (el 20%) o más de la votación en las últimas elecciones presidenciales realizadas en sus respectivos países. Con este criterio en la región había (a noviembre de 2003) diecisiete “partidos mayores”, algo menos de la mitad del total. Son los más votados, y por eso mismo, en el gobierno o en la oposición, son los partidos políticamente más influyentes². El más pequeño de los partidos mayores obtuvo casi un cuarto de la votación en las últimas elecciones presidenciales (el PLD dominicano, que como se indica más abajo recibió el 23.58% de la votación).

² El criterio de “relevancia partidaria” tal vez más frecuentemente utilizado en la literatura, el de Giovanni Sartori, no fue diseñado para sistemas presidencialistas como los centroamericanos. Sin embargo, como resultará claro en lo que sigue, una clasificación de partidos basada en una adaptación de los criterios de Sartori (el más importante de los cuales es el tamaño, medido en número de votos) conduciría casi seguramente a resultados similares a los que se resumen más abajo.

Los veintidós partidos restantes con representación parlamentaria son bastante más pequeños. Tres partidos son nuevos; se formaron durante la legislatura actual (por lo que no se conoce su caudal de votos), y sus bancadas legislativas son pequeñas. Otros tres partidos no presentaron candidatos presidenciales propios. De los dieciséis partidos restantes, ocho obtuvieron menos del 2% del total de votos en las últimas elecciones presidenciales, cinco recibieron entre 2 y 10% de la votación y los otros tres obtuvieron más del 10% de los votos. En rigor, sólo dos partidos individualmente considerados superaron el 10% de la votación; el otro partido formó una coalición que obtuvo más del 10% de la votación. De estos partidos y coaliciones que lograron más del 10% de los votos, *ninguno* obtuvo más del 13%. Por lo tanto, entre los veintidós partidos pequeños ninguno superó el 13% de la votación en las últimas elecciones presidenciales, mientras que cada uno de los diecisiete partidos mayores obtuvo al menos un 23% de la votación. Entre uno y otro grupo de partidos hay entonces un espacio vacío que abarca diez puntos porcentuales. No hay partidos de tamaños intermedios que obtengan entre el 13 y el 23% del electorado.

3.1 Los treinta y nueve partidos de la región

Los partidos mayores, de acuerdo al criterio recién definido, son los siguientes:

Costa Rica:

- Partido Unidad Social Cristiana. Es el partido cuyo candidato ganó la Presidencia. Obtuvo el 38.58%³ de los votos de las elecciones presidenciales en primera vuelta, y el 57.95% en la segunda (2002).
- Partido Liberación Nacional. Obtuvo 31.05% de los votos en las elecciones presidenciales en primera vuelta, y el 42.05% en la segunda.
- Partido Acción Ciudadana. Obtuvo el 26.19%.

El Salvador:

- Alianza Republicana Nacionalista. Es el partido de gobierno, que obtuvo el 51.94% de los votos en las elecciones presidenciales de 1999.
- Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional. Obtuvo el 29.04%.

Guatemala:⁴

- Frente Republicano Guatemalteco. Es el partido de gobierno resultante de las elecciones de 1999. Obtuvo el 47.72% de los votos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 1999, y 68.32% en la segunda.
- Partido de Avanzada Nacional. Obtuvo 30.32% de los votos en las elecciones presidenciales de 1999 en primera vuelta y 31.69% en segunda.

³ Salvo indicación expresa en contrario, la fuente de los resultados electorales es el Anexo de resultados electorales de LPI.

⁴ Guatemala tuvo sus elecciones presidenciales en el curso de esta investigación. Por ese motivo se optó por incluir a los partidos relevantes según la elección de 1999, y en la medida de lo posible, también aquellos que surgen de la elección de 2003.

- Unidad Nacional de la Esperanza. Este es el único partido mayor formado durante la legislatura todavía vigente en noviembre de 2003. La UNE obtuvo el 26.36% de los votos en las elecciones presidenciales de 2003, y perdió en segunda vuelta frente a la alianza GANA⁵.

Honduras:

- Partido Nacional de Honduras. Es el partido de gobierno. Obtuvo el 52.22% de los votos en las elecciones presidenciales de 2001.
- Partido Liberal de Honduras. Obtuvo el 44.26%.

Nicaragua:

- Partido Liberal Constitucionalista. Es el partido cuyo candidato ganó la Presidencia. Obtuvo el 56.28% de los votos en las elecciones presidenciales de 2001.
- Frente Sandinista de Liberación Nacional. Obtuvo el 42.34%.

Panamá:

- Partido Arnulfista. Es el partido cuyo candidato ganó la Presidencia. Obtuvo por sí mismo el 28.77% de los votos en las elecciones presidenciales de 1999. La coalición que lideró reunió el 44.81% de los votos, con los que consiguió la Presidencia.
- Partido Revolucionario Democrático. Obtuvo el 31.57% de los votos por sí mismo, y la coalición que lideró el 37.82%.

República Dominicana:

- Partido Revolucionario Dominicano. Es el partido de gobierno. Obtuvo el 44.84% de los votos en las elecciones presidenciales de 2000.
- Partido Reformista Social Cristiano. Obtuvo el 24.6%.
- Partido de la Liberación Dominicana. Obtuvo el 23.58%.

Los partidos más pequeños son:

Costa Rica:

- Partido Movimiento Libertario: Obtuvo el 1.69% de los votos en las elecciones presidenciales de 2002.
- Partido Renovación Costarricense. Obtuvo 1.07%.

El Salvador:

- Centro Democrático Unido. Obtuvo el 7.5% de los votos en las elecciones de 1999.

⁵ Gran Alianza Nacional (GANAN) es un alianza formada por los partidos Patriota, Solidaridad Nacional y Movimiento Reformador, más algunos diputados escindidos de otros partidos, con la finalidad de impulsar la candidatura de Oscar Berger. Esta coalición obtuvo el 34.46% de los votos en la primera vuelta de las elecciones presidenciales de 2003, y el 54.13% en la segunda, con lo que obtuvo la Presidencia de la República. Hasta el momento de la redacción de este informe no había funcionado ni se había constituido como partido político, pero se estimaba que lo haría en un plazo relativamente breve. Por esta razón no se incluye en el análisis. Los datos sobre las últimas elecciones de Guatemala son los oficiales.

- ☛ Partido Demócrata Cristiano. Obtuvo 5.68%.
- ☛ Partido Conciliación Nacional. Obtuvo 3.82%.

Guatemala:

- ☛ Partido Unión Democrática. Obtuvo el 1.15% (en coalición con Partido Los Verdes), en las elecciones de 1999.
- ☛ Partido Democracia Cristiana Guatemalteca. No presentó candidato presidencial.
- ☛ Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Obtuvo el 12.36% (en coalición con Desarrollo Integral Auténtico)
- ☛ Partido Libertador Progresista. Obtuvo 3.10%
- ☛ Partido Unionista. Surgió luego de las elecciones de 1999.
- ☛ Alianza Nueva Nación. Surgió luego de las elecciones de 1999.
- ☛ Partido Patriota. Surgió luego de las elecciones de 1999.

Honduras:

- ☛ Partido Innovación y Unidad Social Demócrata. Obtuvo el 1.45% de los votos en últimas elecciones presidenciales (2001)
- ☛ Partido Unificación Democrática: Obtuvo el 1.11%.
- ☛ Partido Demócrata Cristiano de Honduras: Obtuvo el 0.97%.

Nicaragua:

- ☛ Partido Conservador. Obtuvo el 1.38 % de los votos en las elecciones presidenciales de 2001
- ☛ Camino Cristiano. No presentó candidato presidencial propio. Apoyó al candidato del Partido Liberal Constitucionalista, integrando una alianza junto a éste y al Partido Resistencia Nicaragüense (este último no obtuvo representación parlamentaria).

Panamá

- ☛ Partido Popular (ex Democracia Cristiana) Obtuvo el 11.05% de los votos en las elecciones de 1999.
- ☛ Partido Movimiento Liberal Republicano Nacionalista. Obtuvo 10.97%
- ☛ Partido Liberal Nacional. Obtuvo 2.82%.
- ☛ Partido Solidaridad. Obtuvo 1.84%.

República Dominicana:

- ☛ Fuerza Nacional Progresista. No presentó candidato presidencial propio. Apoyó al candidato presidencial del Partido de la Liberación Dominicana.

Como se mencionó al comienzo del capítulo, para cuatro de los diecisiete partidos mayores analizados en este capítulo no se obtuvieron “autorretratos” (o se obtuvieron autorretratos demasiado incompletos), pero sí, en algunos aspectos, información sustitutiva. Estos partidos son: Frente Republicano Guatemalteco; Frente Sandinista de Liberación Nacional de Nicaragua; Partido Arnulfista de Panamá, y Partido Revolucionario Dominicano. Sin embargo, en algunos temas particularmente polémicos en América Latina (por ejemplo, autoubicación en la

escala izquierda-derecha y otros aspectos abordados en la sección 3.10 de este capítulo) sólo se emplearon los autorretratos de los partidos.

Para uno de los veintidós partidos más pequeños (Partido Libertador Progresista, de Guatemala) tampoco se obtuvo “autorretrato”, pero en este caso las fuentes ya citadas no brindan la información necesaria para reemplazarlo, ni siquiera aproximadamente, y por lo tanto no es posible considerarlo en este capítulo⁶. En lo que sigue, en resumen, se examinan los datos correspondientes a treinta y siete de estos treinta y nueve partidos (los diecisiete partidos mayores, y veinte de los veintidós partidos más pequeños).

3.2 Características fundacionales de los partidos

Partidos mayores

La edad promedio de los partidos mayores (a mediados de 2003) es 37 años, pero las fechas de fundación varían mucho (Cuadro 3.1). Dos de los partidos mayores tienen menos de 5 años, cinco entre 5 y 20 años, seis entre 21 y 40 años, y los cuatro restantes tienen más de cuatro décadas de vida. El Partido Liberal de Honduras, con 112 años de existencia, es el más longevo. Los partidos mayores suelen ser más viejos que sus respectivas democracias. Excepto Costa Rica, que desde 1949 ha sido una democracia representativa, en el momento de realización del estudio los países de la región habían sido democracias, en promedio, durante dos décadas⁷. Comparando las fechas fundacionales de los partidos con las de sus respectivas democracias, más de la mitad de estos partidos (nueve) ya existían en el momento de la instauración democrática en sus respectivos países. En Honduras, Nicaragua y República Dominicana todos los partidos mayores *ya existían* antes de la llegada de la democracia. El caso de Panamá puede también considerarse entre éstos, ya que el único partido mayor que figura como fundado después de la llegada de la democracia, el Partido Arnulfista (1991), en realidad existe desde 1939. Desde entonces se ha ido reconfigurando y cambiando de nombre, aunque sin dejar de reconocer la continuidad con el partido fundado en 1939; este reconocimiento parece razón suficiente para considerar esa fecha como su verdadero momento fundacional⁸. Asumiendo, entonces, que el Partido Arnulfista en realidad precede a su registro oficial de 1991, diez de los diecisiete partidos mayores de hoy (59%) precedieron a sus respectivas democracias. En El Salvador uno de los partidos mayores es previo y el otro es posterior a la llegada de la democracia, y en Guatemala y Costa Rica todos los partidos considerados nacieron como tales luego de la instauración democrática.

La mayoría de estos partidos, entonces, nacieron *antes* que la democracia representativa en sus respectivos países, y de un modo u otro participaron activa-

⁶ La ficha del Partido Conciliación Nacional, de El Salvador, se recibió en una fecha que no permitió incorporar los datos al análisis de este capítulo, pero sí forma parte de la base de datos del Anexo 5.

⁷ En promedio; también debe señalarse que sobre algunas de esas fechas no hay acuerdos unánimes. Las fechas consideradas aquí son las citadas en LPI.

⁸ En adelante se considerará 1939 como el año de fundación del Partido Arnulfista.

mente en su construcción. Son, colectivamente, los principales (aunque no únicos) actores institucionales responsables de la instauración de la democracia que continúan hoy políticamente activos. Así lo entienden los propios partidos. Entre las razones que llevaron a su fundación, los motivos más mencionados fueron: fortalecer la democracia, presentar alternativas de gobierno y hacer oposición. Algunos partidos indicaron que su principal interés era simplemente participar en el proceso político nacional. Desde su propio punto de vista, los partidos nacieron *para* construir la democracia representativa y/o sus dimensiones centrales, participación y oposición⁹. Así lo entienden también los principales líderes políticos; como se observa en el capítulo siguiente, casi la mitad de los consultados dice, espontáneamente, que la principal virtud de los partidos es su papel en la construcción y/o consolidación de la democracia.

Cuadro 3.1 Fecha de fundación de los partidos mayores

| | Años de nacimiento de partidos mayores | Relación con fecha de instauración de la democracia |
|----------------------|---|--|
| Costa Rica | 1951, 1983, 2000 | todos los partidos son posteriores a democratización |
| El Salvador | 1981, 1992 | un partido previo y uno posterior a democratización |
| Guatemala | 1989, 1989, 2001 | todos los partidos son posteriores a democratización |
| Honduras | 1891, 1902 | todos los partidos son previos a democratización |
| Nicaragua | 1967, 1979 | todos los partidos son previos a democratización |
| Panamá | 1939, 1979 | todos los partidos son previos a democratización |
| República Dominicana | 1939, 1963, 1973 | todos los partidos son previos a democratización |

Sobre información proporcionada por los partidos y datos de LPI y Alcántara y Freidenberg, comps. (2001).¹⁰

Más de la mitad de estos partidos fueron fundados en ciudades capitales. Dos partidos dominicanos fundados por exiliados nacieron fuera del país. Diez de los diecisiete partidos deben su origen a la presencia de un caudillo o líder fundador. En todos estos casos parece tratarse de liderazgos de tipo carismático, con mucha incidencia sobre la conducción partidaria y con amplio arraigo ciudadano. Hasta el

⁹ De acuerdo al modelo clásico de Dahl (1971).

¹⁰ La fecha de fundación del actual Partido Liberal Constitucionalista nicaragüense (PLC) es discutible, y en ese sentido plantea problemas similares, aunque no idénticos, a los ya mencionados en el caso del Partido Arnulfista panameño. Sin embargo, cualquiera de las posibles fechas es anterior al comienzo de la democratización, simplificando entonces el análisis del Cuadro 3.1. Para algunos observadores el PLC debería ser considerado como una continuación histórica del Partido Liberal fundado en el siglo XIX. Otros afirman que su origen está en el Movimiento Liberal Constitucionalista, fundado en 1967 o 1968 (las dos fechas son mencionadas en distintas referencias), que en 1983 se transformó en el actual partido. En la compilación de Alcántara y Freidenberg (2001) Santiuste Cué dice que el PLC es una escisión del partido oficial del somocismo y fue fundado en 1967. La evaluación de hasta qué punto las escisiones representan continuidades o rupturas (y en este último caso indican una nueva fecha fundacional) puede ser muy polémica entre los especialistas nacionales. La fundación del PLC también puede ser vista, como se indica más abajo, como resultado de un proceso de coalescencia de distintos grupos. En este caso se optó por registrar 1967 como año fundacional del PLC, pero, como se ve, es una fecha discutible.

día de hoy las ideas y/o doctrinas de los caudillos fundadores continúan presentes en los idearios partidarios, intactas en algunos casos y con modificaciones o *aggiornamientos* en otros. Los caudillos mismos y sus historias son parte central de las identidades de los partidos que fundaron.

Los partidos mayores de Honduras y de Costa Rica fueron todos fundados por un líder o caudillo. En el resto de los países algunos partidos fueron fundados por líderes fuertes, y otros por personalidades y ciudadanos en relativo pie de igualdad, excepto en Nicaragua, donde los dos partidos mayores de hoy surgieron de una confluencia de grupos. Algunos partidos nacieron como desprendimientos o divisiones de otros partidos. Dos partidos nacieron de grupos militares o guerrilleros que decidieron transformarse en partidos políticos y competir en las urnas. En casi la mitad de los partidos mayores (ocho) el grupo fundacional era claramente heterogéneo, incorporando personas de diversos orígenes sociales y con distintos grados de involucramiento previo en la vida política y partidaria. Por lo tanto, una parte importante de los partidos mayores de hoy eran considerablemente *inclusivos* (esto es, abarcaban espectros sociales relativamente amplios) desde su fundación.

La mayor parte de estos partidos no contó, en sus orígenes, con el apoyo de organizaciones externas sociales, religiosas o étnico-culturales. Nueve de los catorce partidos mayores con datos al respecto (64%) no tuvieron apoyos de esta clase de organizaciones. Entre los que sí recibieron apoyos, las organizaciones que siempre están presentes son de carácter social (seis partidos); las organizaciones religiosas o étnicas tienen una presencia muy limitada. Estas características sugieren una presencia relativamente modesta de intereses corporativos organizados que pudieran capturar las estructuras partidarias, convirtiéndolas en canales para la expresión de demandas sectoriales *estrechas*. En el presente, según ellos mismos lo indican, ninguno de los partidos aquí considerados posee bases sociales sectoriales o territoriales claramente distinguibles. Se apoyan en amplios sectores de la población, aunque algunos dicen buscar y/o captar en especial el voto de mujeres o jóvenes. Cuando esto ocurre, sin embargo, parece expresar más bien una búsqueda de crecimiento vía el voto de sectores tradicionalmente reticentes a la participación electoral (esto es, no son, ni intentan ser, partidos “feministas” o “de jóvenes”). Esto es consistente con la naturaleza de las motivaciones declaradas por los propios partidos: en todos los casos se refieren a objetivos de alcance general, principalmente relacionados con la consolidación y el fortalecimiento democráticos. Entre estos partidos los que expresan intereses de sectores o bases sociales *estrechamente* definidos parecen muy raros o inexistentes.

Los partidos mayores de la región son entonces, en su mayoría, partidos “directos”: el apoyo de sus simpatizantes y votantes *no* está mediatizado por lealtades a organizaciones previas a los partidos en sí mismos (por ejemplo, organizaciones sociales, como los sindicatos, o religiosas). Cuando esa mediatización sí existe se puede hablar de partidos “derivados”. La distinción es importante, porque si las restantes condiciones se mantienen más o menos estables, los partidos “directos” (y los sistemas de partidos formados principalmente por partidos de esta clase) deberían ser más estables que los “derivados”. En este último caso las lealtades a los partidos dependen de procesos que los partidos por sí mismos no controlan (Mair 1983, p.424).

Los partidos más pequeños

La edad promedio de los partidos más pequeños a mediados de 2003 es 25 años, doce años menos que la de los partidos mayores. Este promedio resume cierta dispersión de fechas, pero menor que la observada en el caso de los partidos mayores (Cuadro 3.2). Además, también aquí aparecen problemas de interpretación que en algunos casos afectan considerablemente el promedio de edad. Un caso destacable en este aspecto es el del Partido Conservador nicaragüense¹¹. Si en lugar de la fecha de fundación que el partido indica en su autorretrato (1823) se considera como tal la fecha mencionada en el *Manual del Parlamento Latinoamericano* (más de un siglo posterior: 1956), entonces la dispersión de las fechas de fundación se reduce considerablemente, y la edad promedio de los partidos pequeños sería dieciocho años, diecinueve años menos que la edad promedio de los partidos mayores. Salvo en Costa Rica, donde los dos partidos pequeños con representación parlamentaria son posteriores a la democratización, en los demás países algunos la preceden y otros la siguen.

| Cuadro 3.2 Fecha de fundación de los partidos más pequeños | | |
|---|---------------------------------------|--|
| | Años de nacimiento de partidos | Relación con fecha de instauración de la democracia |
| Costa Rica | 1994, 1995 | todos los partidos son posteriores a la democratización |
| El Salvador | 1960, 1999 | un partido previo y uno posterior a la democratización |
| Guatemala | 1957, 1993, 1998, 2002, 2002, 2002 | un partido previo y cinco posteriores a la democratización |
| Honduras | 1968, 1970, 1992 | dos partidos son previos y uno es posterior a la democratización |
| Nicaragua | 1823, 1996 | un partido previo y uno posterior a la democratización |
| Panamá | 1960, 1982, 1993, 1997 | dos partidos previos y dos posteriores a la democratización |
| República Dominicana | 1980 | un partido posterior a la democratización |

Sobre información proporcionada por los partidos y datos de LPI

En muchas de las características fundacionales examinadas en el estudio los partidos más pequeños son similares a los partidos mayores. Fueron fundados principalmente en las capitales nacionales; los motivos de fundación más frecuentemente mencionados por los partidos también se refieren a dimensiones básicas de la democracia (o “poliarquía”: participación, oposición). En la mitad de los partidos pequeños se destaca un caudillo o líder fundador; en República Dominicana el único partido pequeño con representación parlamentaria fue fundado por un caudillo, y en Nicaragua los dos partidos pequeños fueron

¹¹ En su “autorretrato” el Partido Conservador nicaragüense se define como continuador del Partido Legitimista, y rastrea su historia a partir de la independencia de Nicaragua; el partido, desde esta perspectiva, fue fundado en 1823. Para el *Manual del Parlamento Latinoamericano - IRELA* (1997) el partido sería una “de las diferentes formaciones conservadoras con raíces en el antiguo Partido Conservador”; su fecha de fundación sería 1956. El Cuadro 3.2 no se pronuncia sobre el fondo de la discusión. Puesto que este capítulo (siempre que la información lo permite) es un “autorretrato”, la fecha de fundación registrada en el cuadro es la indicada por el propio partido.

formados por caudillos o líderes. En los demás países los partidos pequeños no son homogéneos en este aspecto.

Las organizaciones sociales participaron en la fundación de partidos pequeños en todos los países excepto Nicaragua. La presencia de organizaciones religiosas se registra en partidos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, pero no en Panamá y República Dominicana. Por último, las organizaciones de tipo étnico - cultural estuvieron presentes en la fundación de partidos pequeños en la mayoría de los países de la región excepto Costa Rica y República Dominicana.

Diferencias entre los partidos mayores y los más pequeños

Los círculos del Gráfico 3.1 representan a todos los partidos, mayores y más pequeños. La línea que corta verticalmente el gráfico representa el año de llegada de los actuales regímenes democráticos para cada uno de los países comprendidos en el estudio (según LPI); la ubicación de un partido a la izquierda (o a la derecha) de esta línea indica que ese partido nació antes (o después) que el régimen democrático en el que hoy actúa. La distancia respecto de esa línea (medida en el eje horizontal) indica cuántos años antes (o después) nació ese partido. En el eje vertical se indica el porcentaje de votos obtenido por cada partido en las últimas elecciones presidenciales¹².

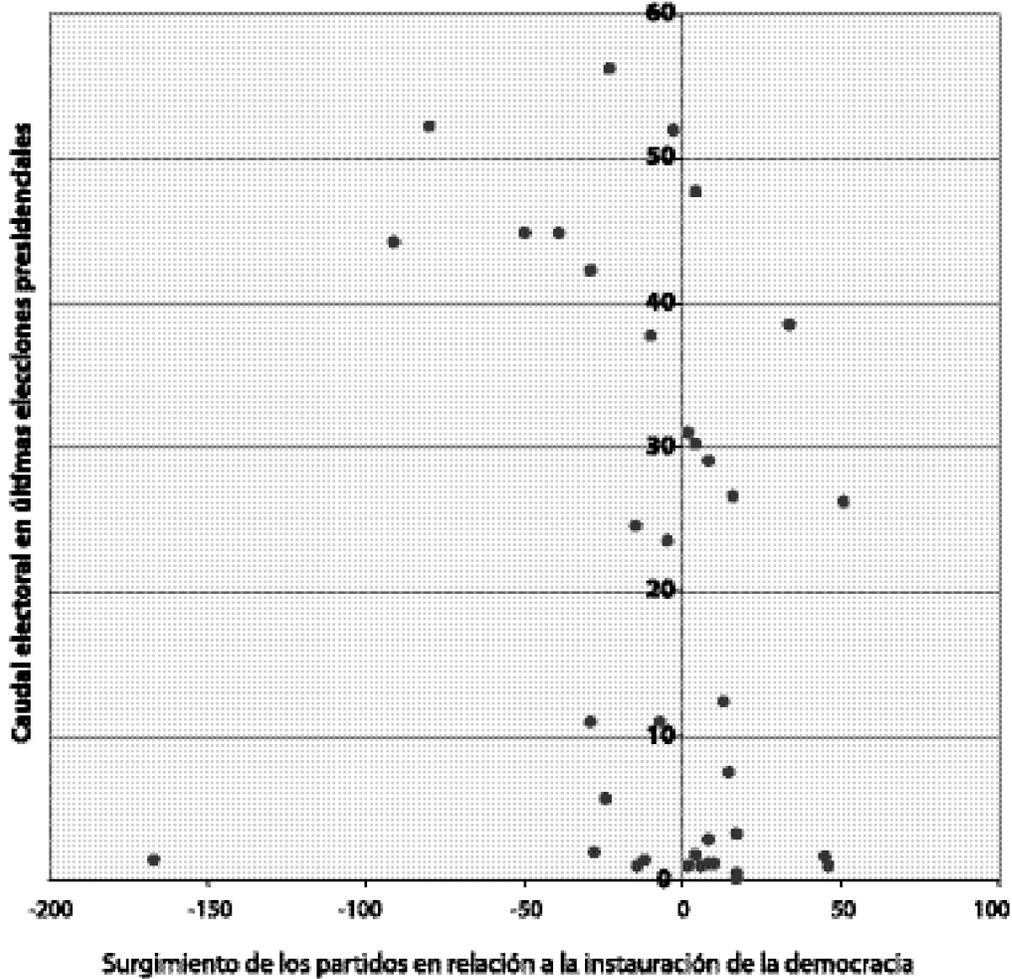
Del total de los treinta y siete partidos de la región (grandes y pequeños) con datos al respecto, diecisiete (algo menos de la mitad: 46%) fueron fundados antes de sus respectivas democratizaciones, y los veinte restantes son posteriores. Contrariamente a lo que ocurría con los partidos mayores, la mayoría de los partidos más pequeños (trece en total, entre los veinte para los que se dispone de información) son *posteriores* a la democratización. En el Gráfico 3.1 se aprecia claramente esta relación entre el tamaño de los partidos (según su votación), sus fechas fundacionales y la instauración democrática. Esta relación entre tamaño y edad es particularmente visible para los más grandes de los partidos mayores. Entre los ocho partidos de mayor peso electoral (más del 40% de los votos), siete se fundaron antes de sus respectivas democratizaciones (el 88%); entre los nueve partidos que en la última elección presidencial obtuvieron entre el 20 y el 40%, tres (33%) son anteriores a la democratización, y entre los más pequeños el porcentaje es similar (35%). Este resultado es razonable por varias razones. Una de ellas es que, si las otras condiciones se mantienen aproximadamente iguales, cuanto más extensa es la historia de los partidos mayor es la intensidad de sus identificaciones partidarias (Converse 1969), y el tamaño de su electorado potencial también es mayor.

Una segunda diferencia importante entre los partidos mayores y los más pequeños es la presencia o ausencia de apoyos de organizaciones de diverso tipo (pero *no* político - partidarias) en sus fundaciones. Como ya se observó, esa

¹² Los porcentajes de votos graficados para dos partidos guatemaltecos (Unidad Nacional de la Esperanza y Partido Unionista) corresponden a las elecciones celebradas en 2003 y no en 1999. Los porcentajes graficados para los partidos que no presentaron candidato presidencial propio (Democracia Cristiana Guatemalteca, Camino Cristiano Nicaragüense y Fuerza Nacional Progresista, de República Dominicana) corresponden a la proporción de escaños que obtuvieron esos partidos en las últimas elecciones legislativas consideradas en el informe: 1999, 2001 y 2000, respectivamente.

presencia no es muy importante en el caso de los partidos mayores, pero sí lo es entre los más pequeños. En total, quince de los diecinueve partidos pequeños con información al respecto (79%) recibieron apoyo de organizaciones no políticas en su fundación. En la mayor parte de los casos (diez de esos quince partidos) hubo apoyo de más de un tipo de organizaciones. Once de los veinte partidos pequeños con datos al respecto mencionan la participación activa (formal en cinco casos, informal en seis) de organizaciones sociales en su fundación. Nueve partidos pequeños mencionan la participación de organizaciones de tipo étnico - cultural (también con diversas modalidades y grados de formalidad), y nueve mencionan la participación de organizaciones religiosas.

Gráfico 3.1 Surgimiento de los partidos en relación a la instauración de la democracia, según caudal electoral en las últimas elecciones presidenciales Incluye todos los partidos con información al respecto (mayores y más pequeños)



En el caso de los partidos mayores, las organizaciones que participaron en su fundación eran de tipo social. Entre los partidos más pequeños no es así; las organizaciones religiosas y étnico-culturales participan en pie de igualdad con las sociales. Y si se considera sólo la participación *formal*, institucional, las organizaciones religiosas son las que más participan en la fundación de partidos: en seis casos lo hicieron de ese modo, mientras que en los tres restantes la participación fue informal, no institucional. La vinculación informal se produce, como en el caso de los partidos mayores, a través de la participación de dirigentes de esas organizaciones en la vida partidaria. La participación de las organizaciones sociales y étnico - culturales en la fundación de los partidos pequeños ocurre normalmente a través de vínculos informales.

3.3 El proceso de toma de decisiones

Partidos mayores

Todos los partidos mayores tienen presencia nacional, y están organizados (aunque con diverso grado de estructuración) para mantener y fomentar esa presencia a todo nivel¹³. En sus estatutos todos detallan el funcionamiento y articulación de sus órganos partidarios, pero la realidad no siempre opera de ese modo. Por ejemplo: aunque los estatutos suelen proclamar una amplia participación y consulta a las bases, en la práctica esto sólo se hace en la elección de las autoridades partidarias y de las candidaturas (solamente cuando estos procedimientos corresponden estatutaria o legalmente), y en general con bajos porcentajes de participación de los afiliados.

La toma de decisiones cotidianas (y también muchas de las trascendentes en materia política) queda en manos de directorios o pequeños grupos de dirigentes. Trece de los diecisiete partidos así lo indican. Sólo tres partidos (uno en Guatemala, otro en Costa Rica, y el tercero en El Salvador) dicen apelar a instancias de consulta amplia que incluyen algún tipo de votación para la toma de “decisiones políticas importantes”. Los estatutos partidarios usualmente establecen que sus asambleas o convenciones nacionales o generales son el órgano de mayor jerarquía y autoridad¹⁴, pero en la gran mayoría de los casos los que tienen a su cargo las decisiones de relevancia son los órganos de conducción cotidiana de los partidos (que por obvias razones operativas no pueden estar constituidos por el colectivo partidario en pleno). En casi todos los países (excepto en El Salvador y República Dominicana) hay alguna clase de reglamentación sobre la existencia, funciones,

¹³ En el capítulo anterior se mencionaron algunos aspectos de la “nacionalización” de los partidos y sistemas de partidos centroamericanos.

¹⁴ Es probable que distintos partidos usen el mismo término, “asamblea” (o “convención”), para referirse a cosas algo diferentes, y que la misma cosa sea llamada “asamblea” por algunos partidos, y “convención” por otros. En este capítulo se usan los dos términos, indistintamente, para referirse a órganos y/o reuniones numerosas (participan *muchas* personas: es bastante más amplio que la cúpula o directorio partidario), integradas por *representantes* de los adherentes o afiliados al partido, o de otros representantes de menor rango (pero nunca abarca, ni siquiera en teoría, al conjunto de adherentes o afiliados al partido).

composición y forma de elección de estos órganos de conducción partidaria. Esta reglamentación es más o menos laxa, según los casos; a veces incluye sólo alusiones a los estatutos partidarios, y a veces se trata de legislación nacional detallada y específica sobre la materia (leyes de partidos, leyes electorales).

Los partidos más pequeños

La gran mayoría de estos veinte partidos (quince: el 75%) dice tener presencia nacional. Otros dos poseen representación sólo en algunas regiones, y de los tres restantes se carece de información sobre el punto. Hay muchos partidos muy pequeños, y otros muy nuevos, por lo que cabría suponer que al menos en algunos casos sus estructuras difícilmente estarían plenamente consolidadas a nivel nacional.

Para sus procesos de toma de decisiones valen consideraciones similares a las de los partidos mayores, con cautelas aún mayores. Los procesos detallados en los estatutos no siempre se siguen en la práctica. Por otra parte, partidos chicos, con un número de cuadros relativamente pequeño (y también, presumiblemente, muchos de ellos con escasa experiencia partidaria u organizacional), *no pueden* mantener canales muy amplios de participación. En casi todos los partidos pequeños (dieciocho en veinte) la toma de decisiones sobre asuntos políticos importantes tiene lugar en una instancia formal, que por lo general es una reunión de Directorio o Comité Ejecutivo del partido. Sólo dos partidos (uno guatemalteco y otro panameño) señalan que las decisiones importantes se definen a través de algún procedimiento preestablecido de votación.

3.4 Elección de autoridades partidarias

Partidos mayores

En dos de los dieciséis partidos mayores sobre los que se dispone de información en esta materia, la selección de los miembros de los principales órganos se realiza a través de una votación abierta a todos los afiliados. En otros doce partidos la selección se realiza a través de mecanismos que contemplan la participación y el voto de *representantes* partidarios de todo nivel; en general se trata de asambleas o convenciones. Sólo un partido dice elegir sus autoridades principales en función de la decisión de la dirigencia partidaria.

Según estos datos, en la mayoría de los casos el proceso es relativamente abierto: las autoridades son elegidas por aquellos que desempeñan funciones de representación en el partido, por lo que, en definitiva, el resultado debería reflejar de alguna manera las preferencias de las bases o al menos las de la dirigencia intermedia. Sin embargo, en varios casos la elección está directamente influenciada por la dirigencia nacional, porque ella propone los nombres de los que competirán (actúa como un “selectorado” o filtro previo). Esta práctica limita la democracia interna, y la descripción de los métodos formalmente establecidos no aclara cuán extendida está, aunque según la información recabada sería relativamente frecuente.

Como se observa en el Cuadro 3.3, sólo en tres países sus respectivos partidos siguen las mismas prácticas (a través de convenciones) para la selección de las autoridades partidarias: Costa Rica, Panamá y Nicaragua. En el primer caso esto se debe a que la legislación así lo establece.¹⁵ El Código Electoral de Panamá deja a decisión de los partidos el modo de elección de las autoridades partidarias, siempre que éste no contravenga sus disposiciones generales, y el de Nicaragua no se pronuncia al respecto. En esta materia, entonces, la convergencia en las prácticas de los partidos panameños por un lado, y nicaragüenses por otro, no obedece a la naturaleza de sus respectivas legislaciones. Por otra parte, en Guatemala, donde el Código Electoral establece que las autoridades partidarias deben elegirse a través de convenciones, dos partidos así lo hacen, pero el restante afirma que realiza elecciones cerradas para la elección de las autoridades partidarias. Si esto es efectivamente así, el partido no cumpliría la letra de la ley, pero la reemplazaría por un mecanismo más participativo.

Cuadro 3.3 Procedimientos de elección de autoridades partidarias en los partidos mayores, según país

| | Votación Cerrada | Convenciones | Elegido por líder o cúpula | Otro método | Sin Data |
|-----------------|------------------|--------------|----------------------------|-------------|----------|
| Costa Rica | - | 3 | - | - | - |
| El Salvador | 1 | 1 | - | - | - |
| Guatemala | 1 | 2 | - | - | - |
| Honduras | - | 1 | - | 1 | - |
| Nicaragua | - | 2 | - | - | - |
| Panamá | - | 2 | - | - | - |
| Rep. Dominicana | - | 1 | 1 | - | 1 |
| Total | 2 | 12 | 1 | 1 | 1 |

En nueve de los partidos aquí analizados existen políticas explícitas para la inclusión de mujeres en los órganos de conducción partidaria, en cinco no las hay, y sobre los tres restantes se carece de información. En todos los países, excepto República Dominicana, hay por lo menos un partido mayor que establece cuotas para la representación de las mujeres. Costa Rica es el único país de Centroamérica en el que todos sus partidos mayores tienen mecanismos que aseguran la participación femenina en los órganos partidarios, porque así lo establece el Código Electoral.

Siete partidos aseguran la representación de los jóvenes en sus estructuras partidarias; otros siete no tienen mecanismos para ello. Menos frecuentes que para

¹⁵ En Costa Rica la ley electoral estipula que la asamblea de mayor rango es el órgano encargado de la dirección política. También establece que la Asamblea Nacional (la de mayor rango para los partidos con representación nacional, como lo son los aquí contemplados) debe integrarse por delegados provinciales, elegidos localmente, sin perjuicio de otros miembros que los partidos deseen incluir. Esta asamblea seleccionará un Comité Ejecutivo Superior, encargado de ejecutar los acuerdos celebrados por ella. Así, la selección de los miembros de la Asamblea Nacional y del Comité Ejecutivo siguen un procedimiento que necesariamente incluye la votación de los representantes partidarios. En este aspecto todos los partidos costarricenses siguen el mismo procedimiento.

las mujeres, las cuotas para jóvenes se establecen en estatutos de partidos (no en la legislación) de Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador y República Dominicana. Entre los grupos tradicionalmente excluidos, por último, las etnias prácticamente no son objeto de acciones afirmativas. Como en el caso de los jóvenes, no hay disposiciones legales que garanticen la inclusión de representantes de etnias en órganos de dirección partidaria, y sólo un partido guatemalteco establece criterios explícitos para ello. En suma: las acciones afirmativas para la inclusión en los órganos de conducción partidaria de las mujeres, jóvenes e indígenas varían mucho y tienen diferentes status legales, dependiendo del país y del tipo de grupo del que se trate. Las acciones afirmativas que buscan una mayor participación femenina son las más extendidas y exitosas; en Costa Rica, en particular, las establece la legislación nacional. En el extremo opuesto están los grupos étnicos.

Los procedimientos de designación de autoridades partidarias de los partidos mayores son en principio participativos e inclusivos, pero en la práctica asignan considerable discrecionalidad a las autoridades existentes. Esto probablemente contribuye a dificultar la renovación de liderazgos (consistentemente con lo que señalan las elites consultadas, como se verá en el capítulo siguiente).

Los partidos más pequeños

El procedimiento más utilizado para la elección de las autoridades partidarias entre los partidos pequeños es el de la convención: catorce partidos así lo hacen. En cuatro partidos se realizan elecciones (en tres de ellos cerradas y en el restante abiertas). Uno de los dos partidos restantes dice que la elección queda en manos de la cúpula partidaria, y el otro emplea una combinación de diferentes métodos (Cuadro 3.4).

| Cuadro 3.4 Procedimientos de elección de autoridades partidarias en los partidos más pequeños, según país | | | | | |
|--|-------------------------|-------------------------|---------------------|-----------------------------------|--------------------|
| | Votación cerrada | Votación abierta | Convenciones | Elegido por líder o cúpula | Otro método |
| Costa Rica | - | - | 2 | - | - |
| El Salvador | - | - | 1 | - | 1 |
| Guatemala | - | - | 6 | - | - |
| Honduras | 1 | - | 2 | - | - |
| Nicaragua | 1 | 1 | - | - | - |
| Panamá | 1 | - | 3 | - | - |
| Rep. Dominicana | - | - | - | 1 | - |
| Total | 3 | 1 | 14 | 1 | 1 |

En los países que cuentan con legislación al respecto (Costa Rica y Guatemala) todos los partidos pequeños se ajustan a ella, eligiendo a sus autoridades

partidarias a través de los procedimientos establecidos. En los demás países no siguen una pauta uniforme. Como en los partidos mayores, las prácticas predominantes son en principio participativas (convenciones, elecciones).

Siete partidos tienen mecanismos que aseguran la participación de mujeres en los órganos de conducción partidaria, doce no los tienen, y no se dispone de información sobre el partido restante. Ni en Nicaragua ni en República Dominicana hay partidos pequeños que realicen este tipo de acciones afirmativas (y los partidos mayores dominicanos tampoco lo hacen). En Costa Rica los dos partidos pequeños sí lo hacen, de acuerdo a lo que establece la ley. Diecinueve de los veinte partidos pequeños considerados carecen de acciones afirmativas para la inclusión de jóvenes o de etnias entre las autoridades partidarias; se carece de información para el partido restante.

3.5 Selección de candidatos para puestos electivos

Partidos mayores

Para la selección de candidatos a la legislatura también prima el mecanismo de la convención: este criterio se sigue en nueve de los diecisiete partidos mayores. En otros cinco se realizan elecciones entre los afiliados, pero en dos de estos casos el resultado de la votación se somete a la ratificación de la convención del partido.

Solamente en Guatemala todos los partidos mayores se ciñen a un mismo procedimiento para elegir sus candidatos a legisladores: todos realizan convenciones, cumpliendo lo que establece la legislación. En Costa Rica la legislación electoral estipula que, cualquiera sea el procedimiento que se establezca para la selección de los candidatos a la legislatura, el resultado debe ser ratificado por la Asamblea Nacional del partido, que es su órgano soberano. Dos de los partidos mayores costarricenses realizan elecciones cuyo resultado someten a ratificación de la Asamblea, y el tercero elige a sus candidatos directamente en la Asamblea Nacional (que es una reunión de representantes del partido con voz y voto en la toma de decisiones).

En once de los catorce partidos con información al respecto existen reglas explícitas para asegurar la presencia de mujeres en las listas de candidatos a órganos legislativos. En todos los países hay por lo menos un partido mayor en estas condiciones. En Costa Rica y en República Dominicana la ley lo exige, y cumpliendo con ella todos los partidos mayores cuentan con mecanismos de este tipo. Las acciones afirmativas para la inclusión de jóvenes y representantes de etnias en las candidaturas son raras, y no están previstas en las legislaciones vigentes; sólo tres partidos aseguran estatutariamente lo primero, y dos lo segundo.

La composición efectiva de las bancadas parlamentarias de los partidos es un indicador más directo de la participación de sectores tradicionalmente excluidos. Es un *resultado*, no la declaración de una intención (por más formalizada que esté en los estatutos partidarios), y ayuda a evaluar la pertinencia y eficacia de los mecanismos de las acciones afirmativas. En este plano el único dato disponible para todos los partidos mayores es la composición por género de las bancadas

parlamentarias. En algo más de la mitad de los partidos (nueve) la presencia femenina no llega al 15% de la bancada parlamentaria; en cuatro partidos varía entre 15 y 30%, y en los cuatro partidos restantes supera el 30%. En República Dominicana, donde la legislación reglamenta la presentación de candidaturas femeninas, todos los partidos tienen entre sus parlamentarios entre 15 y 30% de mujeres. En Costa Rica la ley también estipula un sistema de cuotas; allí la presencia femenina en las bancadas de todos los partidos *supera* el 30%, duplicándose esta proporción en uno de ellos. En el extremo opuesto están Guatemala y Panamá, que no tienen legislación en esta materia: la presencia femenina en las bancadas de sus partidos mayores nunca supera el 15% de los legisladores.

Los niveles de participación femenina en las bancadas de los partidos que tienen sistemas de cuotas para estas candidaturas varían considerablemente. Tres de estos partidos tienen menos del 15% de mujeres en sus bancadas; sus sistemas de cuotas, entonces, tienen efectos modestos sobre la efectiva elección de mujeres. Otros cuatro partidos tienen una proporción de mujeres que va del 15 al 30% del total. Finalmente, ocho partidos tienen una presencia femenina mayor al 30%. Los dos partidos mayores que no tienen establecidas medidas afirmativas para la inclusión de mujeres tienen una presencia femenina en sus bancadas menor al 10%; uno de ellos no tiene legisladoras. Por lo tanto, los sistemas de cuotas en las candidaturas efectivamente aumentan la presencia de las mujeres en las legislaturas, aunque con distintos grados de eficacia (que dependen de los detalles de las reglas). Y en los países donde las cuotas femeninas se establecen por *ley*, la presencia de mujeres en las bancadas de los partidos es significativamente mayor que en los demás. Cuanto mayor el grado de formalización de la medida, más efectiva resulta.

Cuadro 3.5 Procedimiento de elección de candidatos presidenciales de los partidos mayores, según país

| | Votación cerrada | Convenciones | Votación entre candidatos preseleccionados | Votación ratificada por autoridad partidaria |
|-----------------|------------------|--------------|--|--|
| Costa Rica | - | 1 | - | 2 |
| El Salvador | 1 | - | - | 1 |
| Guatemala | 1 | 2 | - | - |
| Honduras | 1 | - | 1 | - |
| Nicaragua | 1 | 1 | - | - |
| Panamá | 2 | - | - | - |
| Rep. Dominicana | 2 | 1 | - | - |
| Total | 8 | 5 | 1 | 3 |

La forma de selección de los candidatos *a la presidencia* está reglamentada por ley en tres de los siete países. En Costa Rica se establece, al igual que con las candidaturas a legisladores, que cualquiera sea el procedimiento que se siga para

la selección de los candidatos presidenciales, el resultado debe ser ratificado por la Asamblea Nacional de cada partido. De este modo, dos de los partidos costarricenses realizan elecciones internas que luego someten a la ratificación de la Asamblea, mientras que en el tercero los candidatos se postulan ante dicha Asamblea, que los elige directamente. En Panamá las elecciones internas son obligatorias. En Honduras también, pero sólo cuando el partido “tuviera en contienda movimientos, corrientes o tendencias”¹⁶, asunto que es decidido por la directiva partidaria. Esto significa que los acuerdos de cúpula pueden, legalmente, obviar las elecciones internas.

En la práctica, como se observa en el Cuadro 3.5, el procedimiento más frecuente es la realización de primarias cerradas, método que permite una mayor participación de las bases. Pero la preselección de los candidatos que compiten en esas elecciones se hace normalmente desde la conducción partidaria, lo que limita las opciones, y en consecuencia la libertad de elección. Las cúpulas partidarias pueden incidir en estas materias de muchas formas. La definición de apoyos a las precandidaturas no es un factor menor; el respaldo de la dirigencia de mayor nivel es ciertamente un diferencial y un estímulo, y en algunos casos incluso representa una condición necesaria para la competencia efectiva. No son raras las crónicas acerca de “subidas” o “bajadas” de candidaturas en función de las preferencias y los cambios de opinión de las cúpulas. En la práctica, salvo que estén muy divididas, las cúpulas tienen capacidad de veto en materia de candidaturas presidenciales. Esto limita las posibilidades de renovación de los liderazgos partidarios.

Sin embargo, desde una perspectiva de mediano y largo plazo, se observa una tendencia hacia la apertura y hacia la mayor participación de los liderazgos intermedios y la militancia en los procesos de selección de autoridades y candidatos a puestos de elección popular. Para los que valoran la democracia también al interior de los partidos, las *tendencias*, en conjunto, son positivas. Pero todavía hay amplio espacio para avanzar. Esto último, como se verá en el capítulo siguiente, es el juicio mayoritario de los liderazgos políticos. Las elites piensan que la renovación de las cúpulas partidarias es uno de los aspectos más problemáticos de la vida partidaria.

Los partidos más pequeños

Para la selección de candidatos a la legislatura, al igual que en los partidos mayores, el criterio que prima es la convención: es el procedimiento seguido en nueve partidos (Cuadro 3.6). Otros procedimientos menos frecuentes son la votación cerrada (cuatro partidos la emplean) y la designación directa por líderes o cúpulas (tres partidos). En Guatemala y en Costa Rica la legislación regula el procedimiento para la selección de candidatos a la legislatura, pero las prácticas no son uniformes. En Costa Rica la ley requiere que los candidatos sean ratificados por la Asamblea Nacional del partido, pero no se pronuncia sobre la forma de elegirlos; ambos partidos, por caminos diferentes, cumplen con lo estipulado por la ley. En

¹⁶ Artículo 19 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas.

Cuadro 3.6 Procedimiento para la selección de candidatos a la legislatura en los partidos pequeños, según país

| | Votación cerrada | Convenciones | Elegidos por líder o cúpula | Elección entre candidatos preseleccionados | Votación ratificada por órgano partidario | Otro método, Sin dato |
|-----------------|------------------|--------------|-----------------------------|--|---|-----------------------|
| Costa Rica | - | 1 | - | 1 | - | - |
| El Salvador | 1 | - | - | - | - | 1 |
| Guatemala | - | 4 | 1 | - | 1 | - |
| Honduras | 1 | 1 | 1 | - | - | - |
| Nicaragua | - | 2 | - | - | - | - |
| Panamá | 2 | 1 | - | - | - | 1 |
| Rep. Dominicana | - | - | 1 | - | - | - |
| Total | 4 | 9 | 3 | 1 | 1 | 2 |

Cuadro 3.7 Procedimiento de elección de candidatos presidenciales en los partidos pequeños, según país

| | Votación cerrada | Convenciones | Votación entre candidatos preseleccionados | Votación ratificada por autoridad partidaria | Elegido por el líder o la cúpula | Otro método, Sin dato |
|-----------------|------------------|--------------|--|--|----------------------------------|-----------------------|
| Costa Rica | - | 2 | - | - | - | - |
| El Salvador | 1 | - | 1 | - | - | - |
| Guatemala | - | 3 | 1 | 1 | - | 1 |
| Honduras | 1 | 1 | - | - | 1 | - |
| Nicaragua | - | 2 | - | - | - | - |
| Panamá | 2 | 1 | - | - | - | 1 |
| Rep. Dominicana | - | 1 | - | - | - | - |
| Total | 4 | 10 | 2 | 1 | 1 | 1 |

Guatemala hay dos partidos que no se ciñen al procedimiento; podría ser un problema de interpretaciones legales (una votación ratificada por órgano partidario podría, en ciertas condiciones, asimilarse a designación en una convención), pero en el otro (elección por el líder) práctica y norma no parecen coincidir.

En materia de acciones afirmativas para la inclusión de mujeres, cinco de los partidos pequeños las tienen, nueve no, y no se dispone de datos para los seis restantes. Los partidos pequeños de Nicaragua y República Dominicana no tienen cuotas para mujeres en las candidaturas a la legislatura; sin embargo, la ley dominicana establece que los partidos tienen que asegurar la presencia femenina en ellas. De Guatemala no hay datos para cuatro partidos, y ninguno de los otros dos aplica cuotas para mujeres. Tanto en Panamá como en Honduras hay por lo menos un partido que sí aplica cuotas, y en Costa Rica las aplican los dos partidos menores, de acuerdo a lo que establece la legislación.

En cuanto a los jóvenes, sólo se cuenta con información para catorce partidos pequeños, y de ellos sólo uno, panameño, cuenta con criterios explícitos para su incorporación en las candidaturas parlamentarias. Ese mismo partido es el único que establece reglas para la presencia de representantes de etnias entre sus candidatos. Como ocurría entre los partidos mayores, las mujeres son las más contempladas por las acciones afirmativas, pero no siempre se cumple lo que esas acciones establecen. La presencia femenina en las bancadas de los partidos pequeños es modesta, pero aquí es importante tener en cuenta que las bancadas de los partidos pequeños son también pequeñas; en muchos casos cuentan sólo con uno o dos legisladores. Se cuenta con información para diecisiete de los veinte partidos pequeños; entre ellos sólo cinco incluyen mujeres en sus bancadas. Dos de estos partidos son hondureños, dos son panameños, y el restante es guatemalteco.

La mitad de los partidos pequeños (diez) elige sus candidatos presidenciales en convenciones (Cuadro 3.7). Aquí hay una diferencia con los partidos mayores, entre los que prima el método de las primarias cerradas. Este es el segundo procedimiento más utilizado por los partidos pequeños (cuatro de ellos lo usan).

3.6 El funcionamiento de las bancadas, la cohesión interna y el transfuguismo

Partidos mayores

En la mayoría de los partidos mayores las decisiones sobre la votación de la bancada se toman en una instancia formal. La reunión de bancada es el procedimiento más frecuente, aunque en algunos casos, sobre todo para decisiones importantes, la posición se fija directamente desde el órgano de conducción partidaria. En la mayoría de los casos (en ocho de los trece partidos sobre los que se tiene información al respecto) el jefe de la bancada también es elegido en el seno de la propia bancada o del directorio partidario, siempre en una instancia formal. La formalización de estas decisiones no significa que las bancadas voten siempre

unidas. Sólo tres partidos (de los once que reportaron datos al respecto) afirman que sus bancadas *siempre* votan de acuerdo a lo decidido en esas instancias formales. En otros tres partidos la bancada vota unida “casi siempre”, y en dos partidos adicionales la bancada vota unida “la mayoría de las veces”. En tres partidos, alrededor de un cuarto de los que reportan datos al respecto, la bancada vota unida “a veces sí, y a veces no”. En El Salvador los dos partidos mayores afirman que sus respectivas bancadas votan siempre unidas. La información disponible sugiere que en Nicaragua también votan unidos con mucha frecuencia, y esto es consistente con los resultados expuestos en el capítulo anterior. Nicaragua y El Salvador son los dos sistemas más polarizados de la región, y cuanto mayor es la polarización, mayor es el costo de cruzar las fronteras partidarias (en esas condiciones a veces se habla de “traición”).

Si solicitan autorización previa, los legisladores de los partidos que dicen que su bancada vota siempre unida no sufren sanciones por votar contra la posición partidaria. Por el contrario, en dos de los tres partidos cuya bancada vota unida “a veces sí, y a veces no” los diputados sufren algún tipo de amonestación si al votar no siguen la línea partidaria. Es posible que los mecanismos existan en función de la indisciplina usual de las bancadas, y no a la inversa. Las bancadas no son disciplinadas porque haya o no sanciones, sino, más bien, las sanciones existirían porque las bancadas son relativamente poco disciplinadas. Así, habría partidos que no sancionan la indisciplina porque no es frecuente, y a la inversa: habría partidos que amonestan la indisciplina de sus legisladores para tratar de reducirla.

Por “transfugismo” se entiende la migración de un dirigente político de un partido hacia otro. El término suele aplicarse especialmente a los legisladores que habiendo sido electos por un partido político, lo abandonan para incorporarse a otro (nuevo o preexistente), o para quedarse en la legislatura como independientes (esto último, aunque no se dispone de datos precisos, parece mucho menos común).

Cuadro 3.8 Número de episodios de transfugismo en la anterior legislatura, partidos mayores, según país

| | Nro. de partidos que reciben tráfugas | Nro. de partidos que pierden tráfugas | Total de partidos con episodios de transfugismo |
|----------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|---|
| Costa Rica | - | - | - |
| El Salvador | 0 | 2 | 2 |
| Guatemala | 2 | 1 | 3 |
| Honduras | - | - | - |
| Nicaragua | 1 | 1 | 1 partido (2 episodios) |
| Panamá | 1 | 0 | 1 |
| República Dominicana | 0 | 1 | 1 |
| Total | 4 | 5 | 8 (9 episodios) |

El transfuguismo no afecta a todos los sistemas de partidos por igual. Según la información brindada por los partidos mayores (catorce de ellos aportaron datos), durante la legislatura anterior a la existente en 2003¹⁷ se registraron episodios de transfuguismo en cinco países de la región: El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana (Cuadro 3.8). Dos partidos guatemaltecos recibieron legisladores provenientes de otros partidos (siete en un caso, uno en otro). Un partido nicaragüense recibió a tres legisladores procedentes de otros partidos, y perdió uno de los propios. En Panamá un partido incorporó a dos legisladores electos por otro partido. Dos partidos salvadoreños señalan la desertión de alguno de sus legisladores (seis en un caso, uno en otro). Por último, uno de los partidos de República Dominicana perdió a diez legisladores. En el conjunto de estos episodios los partidos mayores dicen haber perdido, en total, veintitrés legisladores. Estos recuentos de episodios de transfuguismo y de número de bancas perdidas, sin embargo, deben ser considerados como indicadores de tendencias más que como datos precisos¹⁸.

Como se examina algo más detalladamente en el próximo capítulo, el transfuguismo de los legisladores está asociado a la volatilidad de los votantes, ya examinada en el capítulo anterior: cuatro de estos cinco países exhiben los índices de volatilidad electoral más altos de la región. Desde las instauraciones democráticas hasta las últimas elecciones registradas para este informe (en 2003, excepto para Guatemala, donde las últimas elecciones consideradas son las de 1999), la volatilidad media en Guatemala es de 49 puntos, en Panamá 24, en El Salvador 21, y en República Dominicana 20. Bastante por debajo de estos valores, Nicaragua tiene una volatilidad electoral media de 12.4.

Guatemala también registra la proporción más baja de ciudadanos con sentimiento de cercanía a los partidos políticos. De acuerdo al LB2003, sólo el 5% de los guatemaltecos se siente cercano a algún partido político, y el 23% se declara mero simpatizante. Los promedios para Centroamérica son 9 y 31% respectivamente. En consecuencia, el escaso involucramiento ciudadano con los partidos políticos (como votantes, como lo registran los datos de volatilidad, y también como adherentes o simpatizantes, como lo registran las encuestas) varía del mismo modo que la fragilidad de las lealtades partidarias de los parlamentarios¹⁹. Estos resultados, como se verá, son consistentes con las opiniones de las elites políticas sobre el transfuguismo: los consultados guatemaltecos son los más

¹⁷ Se preguntó a los partidos por este tipo de conductas “durante la legislatura anterior a la actual” para asegurar que todas las respuestas se refirieran a un marco temporal similar y razonablemente amplio.

¹⁸ Salvo que algún legislador abandone su partido para volverse independiente, en cada país, y en el conjunto de todos los países, el número de legisladores “perdidos” por los partidos debería ser aproximadamente igual al de los “ganados” (considerando a todos los partidos, mayores y más pequeños: lo que uno pierde, otro lo gana). Pero sólo “aproximadamente”, porque algunos partidos (todos ellos pequeños) desaparecieron. Al contar el total de bancas ganadas y perdidas (obviamente, teniendo en cuenta a todos los partidos, mayores y más pequeños) se encuentra que el conjunto de todos los partidos declara 28 bancas “perdidas”, pero sólo 17 bancas “ganadas”. La diferencia parece demasiado grande. Es probable que el problema tenga varias causas, incluyendo el carácter incompleto de los datos (no todos los partidos reportaron esta información, algunos partidos desaparecieron), errores o confusiones en las respuestas (por ejemplo, que algún partido haya reportado sus ganancias o pérdidas para la legislatura vigente y no la anterior), y tal vez también cierta reticencia para reportar bancas ganadas por esta vía, entre otras cosas porque el transfuguismo no es bien visto por la mayoría de los liderazgos políticos.

¹⁹ Según datos de una encuesta a legisladores realizada en 1999 (Torres Rivas y González, 2001), el 38% de los diputados dijo no confiar en el Parlamento, y el 62% no confiaba en los partidos que los habían elegido.

preocupados al respecto, seguidos, precisamente, por los panameños. La fragilidad de las lealtades partidarias a nivel ciudadano, visible en los índices de volatilidad electoral y en los porcentajes de ciudadanos que se sienten cercanos a los partidos, opera como facilitador del transfuguismo.

En dieciséis de los diecisiete partidos relevantes hay un Tribunal de Ética (o de Honor, o Disciplina) que se encarga de controlar, juzgar y, eventualmente, sancionar, la conducta de los miembros del partido. El único partido que no cuenta con ese órgano dice que su función la cumple la autoridad partidaria. La casi universal presencia de esta instancia de contralor indicaría, *a priori*, el interés de los partidos por hacer valer (y respetar) ciertos valores entre sus miembros (y también, llegado el caso, de su disposición a depurar los cuadros partidarios). Sin embargo, la falta de información acerca de lo que estos órganos efectivamente hacen no permite evaluar apropiadamente su papel real. Los datos disponibles sugieren que la efectividad de estos órganos es muy variada. En algunos casos cumplirían un papel importante en la vigilancia de la conducta de los miembros de los partidos, pero en otros su presencia no gravitaría en la actividad partidaria.

Los partidos más pequeños

Los partidos pequeños tienen bancadas también pequeñas, que oscilan entre uno y nueve legisladores; sólo uno llega al 9% de los escaños de su legislatura, y todos los demás tienen bancadas relativamente menores. La gran mayoría de ellos (quince en veinte, 75%) alcanza, como máximo, al 4% de las bancadas de sus respectivas legislaturas. Como ocurría con los partidos mayores, el procedimiento más frecuente para decidir la votación de la bancada es una instancia formal: reunión de bancada o de directorio partidario. En catorce partidos se sigue este criterio, y en cuatro el procedimiento es informal; de los dos restantes, uno varía el procedimiento según el caso, y del otro no hay datos. La elección del jefe de bancada también se hace en una instancia formal (reunión de bancada o directorio); once de los quince partidos con información al respecto así lo hacen.

Doce de dieciséis partidos pequeños con información (75%) dicen que sus bancadas votan “siempre unidas”, pero tres de esas bancadas incluyen sólo a un legislador; hay aquí algún problema de interpretación. Sólo dos de estos dieciséis partidos dicen que sus bancadas votan unidas rara vez, o nunca. Más de la mitad de los partidos menores (once) amonestan de alguna forma a los legisladores indisciplinados. La amonestación está presente tanto en los partidos cuyas bancadas votan unidas siempre como en los que lo hacen rara vez (pasando por las demás opciones intermedias). Sin embargo, la concentración mayor se da en los partidos cuyas bancadas votan siempre unidas; en este caso, a diferencia de lo observado en los partidos mayores, se aprecia una relación positiva entre votación unida y sanciones.

Según la información proporcionada por los partidos pequeños, durante la legislatura anterior a la actual cuatro de ellos recibieron transfugas provenientes de

Olascoaga (2003) cita y comenta estos resultados, y agrega que estas actitudes y comportamientos no se limitan a los parlamentarios: “el estudio de los candidatos presidenciales en 1995 revela que éstos han pertenecido, en promedio, a tres partidos políticos diferentes” (op.cit., p.78).

otros partidos (Cuadro 3.9). Y cinco partidos perdieron legisladores también a causa del transfuguismo. Dos partidos simultáneamente perdieron y ganaron legisladores. En El Salvador se registraron más episodios de transfuguismo: tres episodios, que tuvieron lugar en dos partidos políticos (uno de los partidos perdió un legislador pero incorporó a otro). En Panamá hubo dos episodios de transfuguismo, como en Nicaragua; Guatemala y Honduras registran sólo un episodio en cada país. En materia de *episodios* de transfuguismo, entonces, los partidos menores no siguen exactamente el mismo patrón que los mayores. Pero, de todos modos, se registran episodios de transfuguismo en los tres países de más alta volatilidad electoral y donde las elites están más preocupadas por el tema: Guatemala, Panamá y El Salvador.

En diecinueve de los partidos hay un Tribunal de Ética o de disciplina (sólo en uno de los partidos pequeños guatemaltecos no lo hay). Al igual que con los partidos mayores, se dispone de muy poca información sobre su funcionamiento real.

Cuadro 3.9 Cantidad de episodios de transfuguismo en la anterior legislatura, partidos pequeños, según país

| | Nro. de partidos que reciben tráfugas | Nro. de partidos que pierden tráfugas | Total de partidos con episodios de transfuguismo |
|----------------------|---------------------------------------|---------------------------------------|--|
| Costa Rica | - | - | - |
| El Salvador | 1 | 2 | 2 partidos (3 episodios) |
| Guatemala | - | 1 | 1 |
| Honduras | - | 1 | 1 |
| Nicaragua | 1 | 1 | 1 partido (2 episodios) |
| Panamá | 2 | - | 2 |
| República Dominicana | - | - | - |
| Total | 4 | 5 | 7 (9 episodios) |

3.7 Afiliados, contribuyentes y voluntarios

Partidos mayores

Entre los once partidos mayores para los que se dispone de información en la materia, tres dicen contar *con más de un millón* de afiliados.²⁰ Otros cuatro partidos tendrían, según sus reportes, entre 300.000 y 500.000 afiliados, y los

²⁰ Teniendo en cuenta el tamaño de las poblaciones, de los electorados nacionales, y los resultados de las encuestas en cuanto a adhesiones partidarias, ésta es una cifra aparentemente excesiva.

cuatro partidos restantes tendrían entre 64.000 y 100.000 afiliados. El tamaño de la masa de afiliados reportada por los partidos es muy heterogéneo, mucho más que el de sus electorados.²¹ No se dispone de datos sobre cantidad de afiliados para siete de los partidos mayores. Varios dicen que no poseen esa información, o que no la poseen actualizada; algunos se encuentran en proceso de recolección de datos. No hay información acerca de cuán actualizada está la información brindada por los partidos en esta materia, ni si distinguen entre afiliados cotizantes y simples adherentes.

Cuanto menos se sabe en relación a los adherentes propios, más difícil es articular políticas sensatas en relación a ellos, incluso en aspectos tan básicos para la organización y supervivencia partidarias como la recaudación de aportes. De los seis partidos sobre los que no se cuenta con datos de afiliados, para dos de ellos tampoco se poseen datos sobre sus eventuales aportes o cotizaciones, para otros dos se sabe que sus afiliados no aportan, y en los dos restantes existe una política de aportes sólo para quienes ocupan puestos de responsabilidad (personas que ocupan cargos de elección popular). Esta información tampoco es clara para los partidos que sí cuentan con registro de afiliados. De estos once partidos, cuatro no brindan información sobre el aporte de sus afiliados, uno dice que sus afiliados no aportan, y otros cuatro indican que sólo algunos afiliados aportan, y que en esos casos no se trata de montos preestablecidos, sino más bien de contribuciones “a voluntad”. Sólo *un* partido dice que sus afiliados contribuyen con una cuota fija y otro informa que únicamente aportan quienes tienen responsabilidades en el partido

En suma: normalmente no existen políticas recaudatorias para los afiliados, y cuando existen, en los hechos no parecen operar. En algunos casos se cuenta con la contribución obligatoria o voluntaria de los miembros del partido que ocupan cargos electivos. Esto sugiere que, o bien la gran mayoría de los partidos relevantes no considera el aporte de sus afiliados como una fuente importante de financiamiento, y en consecuencia no tiene motivos para regularizarlo y efectivizarlo, o bien que los partidos cuentan con problemas de organización que les impiden desarrollar una política eficaz de recaudación entre los afiliados. También pueden valer las dos cosas a la vez. Los problemas de organización y de ineficiencia administrativa fueron mencionados por los propios partidos como una de sus debilidades.

En todos los países incluidos en el estudio, los partidos reciben, por ley, financiamiento público. En El Salvador y Honduras no hay barreras legales para recibir financiamiento, y en los demás países todos los partidos mayores las superan, de modo que todos ellos cuentan con ese aporte. Las barreras se refieren usualmente al tamaño; para acceder a ese financiamiento hay que superar ciertos umbrales de votos. La barrera más alta es la panameña, 5% del electorado, y en los demás casos es 4% (en República Dominicana no existe este requisito, pero el partido debe haber participado en las *dos* últimas elecciones). En Honduras y

²¹ Los partidos mayores más votados pueden tener a lo sumo algo más del doble de votantes que los menos votados (como se registra al comienzo de la sección 3.1). Pero en materia de afiliados varios tendrían hasta *quince* veces más afiliados que otros partidos también mayores.

Nicaragua el financiamiento estatal cubre sólo las actividades de campaña; en el resto de los países se financian también otras actividades relacionadas con el funcionamiento partidario cotidiano.

Todos los partidos cuentan con la posibilidad de recibir financiamiento privado, que está permitido en toda la región, aunque con algunas limitaciones. En Costa Rica está prohibido el financiamiento extranjero y las contribuciones anónimas;²² en Honduras y Nicaragua están prohibidas las contribuciones anónimas y los aportes de los contratistas del gobierno, y en República Dominicana las de extranjeros y contratistas del gobierno²³. Pese a que los partidos pueden contar con otras fuentes de financiamiento, además de la financiación pública, sus gastos de funcionamiento son elevados, especialmente en épocas de campaña electoral. Aunque se busque controlar el gasto en campañas y dotar de transparencia los aportes privados, el financiamiento de los partidos es un tema complejo y problemático. Como se verá en el capítulo siguiente, así lo entienden las elites políticas consultadas.

El trabajo voluntario en las campañas electorales ayuda a enfrentar las limitaciones financieras y es otra de las formas a través de las cuales adherentes y militantes colaboran con sus partidos. En este aspecto sólo se tiene información sobre ocho partidos, y la cantidad de voluntarios que colaboraron con cada uno de ellos varía entre 15.000 y 150.000. Los datos sugieren que la cantidad de voluntarios que logra movilizar un partido en la campaña electoral es aproximadamente proporcional al resultado de la elección para la que se hace campaña: los partidos que obtuvieron más votos en las últimas elecciones presidenciales son, en general, los que movilizaron más voluntarios para dicha instancia. Esto parece razonable: los partidos que tienen más votantes usualmente tienen más simpatizantes o adherentes (aunque la correspondencia no es perfecta), y en principio podrían movilizar más simpatizantes. Los datos también sugieren (aunque la relación no es nítida) que en sus últimas campañas los partidos con menos cantidad de *afiliados* obtuvieron más apoyo de *voluntarios*. Esto puede sugerir que la información brindada por los partidos no está muy actualizada, pero también podría indicar que lo realmente importante en estas instancias no es la naturaleza de la relación formal del voluntario con el partido, sino la capacidad del partido para movilizar a sus bases, cualquiera sea la forma del vínculo con esas bases (militantes, afiliados o simples simpatizantes).

Los partidos más pequeños

Dieciséis de veinte partidos pequeños brindaron datos sobre sus afiliados; su número varía entre 5.000 y 500.000 personas por partido. El partido que tiene más

²² Todos los casos que prohíben las contribuciones anónimas exceptúan las resultantes de colectas populares.

²³ LPI, p.186. El capítulo séptimo de LPI brinda detalles sobre todos estos aspectos, particularmente los cuadros 7.5 a 7.10. El trabajo más reciente enfocado exclusivamente sobre este tema es la compilación de Manuel Carrillo, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto (2003), *Dinero y contienda político-electoral*. Incluye, entre otros aportes, una discusión general del problema (José Woldenberg), un análisis del caso latinoamericano (Daniel Zovatto), y una contribución de Humberto de la Calle que presenta un hoy ya muy conocido “decálogo” sobre la financiación de partidos y campañas.

posee 100 veces más afiliados que el que tiene menos. En este aspecto aparecen los mismos problemas ya señalados para los partidos mayores (no se sabe si los registros están actualizados, o si se trata de afiliados o de meros adherentes). También se aprecian las mismas situaciones en cuanto a la recaudación entre los afiliados: sólo en dos partidos los afiliados (todos o la mayoría) aportan una cuota establecida, y en otros cuatro los afiliados aportan “a voluntad”. Siete de los partidos pequeños dicen que sólo aportan los líderes. Los partidos pequeños, entonces, parecen contar con más información sobre sus afiliados que los partidos mayores, pero tampoco recaudan fondos con ellos.

La mitad de estos partidos (diez) no aportaron información sobre la participación de voluntarios en la última campaña. Entre los que sí aportaron estos datos, el número de voluntarios varía entre 300 y 10.500; las situaciones son muy heterogéneas. En este caso parece que los partidos con más afiliados también movilizaron más colaboradores voluntarios en la última campaña electoral, a la inversa de lo observado entre los partidos mayores. Pero sí se observa, como en los partidos mayores, una relación un poco más clara y positiva entre cantidad de voluntarios en la última campaña y porcentaje de votos obtenidos en las últimas elecciones presidenciales.

3.8 Formación de cuadros y asesoramiento profesional

Partidos mayores

La formación es un aspecto importante para la actividad de los cuadros y para la labor político partidaria, y tal vez aún más importante para la calidad de la gestión de gobierno de los partidos. Actualmente, doce de los diecisiete partidos mayores examinados aquí cuentan con programas permanentes de capacitación, otros dos realizan actividades puntuales de formación, y sobre los tres restantes no se posee información. Los contenidos de estas actividades formativas son diferentes, persiguen distintos objetivos, y apuntan a públicos también diferentes. La temática predominante en estos cursos es el pensamiento y la filosofía partidaria: en once de los partidos se brindan seminarios o talleres al respecto. El segundo lugar lo ocupa la capacitación para el desempeño de tareas electorales, que se imparte en seis de los diecisiete partidos. Los principales destinatarios de estos cursos son los afiliados en general, aunque a veces apuntan en particular a mujeres, jóvenes y dirigentes intermedios. Finalmente, y con menor intensidad, también se dictan cursos sobre gobierno, funcionamiento partidario, coyuntura y liderazgo. Estos buscan capacitar fundamentalmente a la dirigencia intermedia de los partidos, enfatizando en la formación de los jóvenes.

Según la información disponible sólo uno de los partidos destina programas de capacitación a la alta dirigencia partidaria, y éstos versan exclusivamente sobre tareas electorales. Considerando que son los principales dirigentes quienes toman las decisiones más importantes al interior de los partidos, aquí parece haber una ausencia importante en cuanto a formación. Si la capacitación es uno de los caminos necesarios para el fortalecimiento de los partidos, como afirman las elites

entrevistadas para este estudio,²⁴ los partidos no deberían desdeñar la formación de sus principales decisores.

El asesoramiento profesional a la gestión política es otro aspecto importante, porque se refiere a la incorporación (o al menos a la posibilidad de incorporación) de criterios técnicos en la toma de decisiones. Las bancadas parlamentarias de los partidos mayores para los que se dispone de información (doce en total) cuentan con algún tipo de asesoramiento, en nueve casos de carácter permanente, y en los tres restantes de tipo ocasional, puntual. En algunos casos se trata del asesoramiento dispuesto por las Asambleas Legislativas de los respectivos países, y en otros de personal exclusivo de las bancadas de los partidos. De todos modos, podría tratarse de un indicador positivo de profesionalización, siempre, claro está, que los asesores aporten insumos genuinos a la toma de decisiones, aspecto que no puede evaluarse a partir de los datos disponibles.

Los partidos más pequeños

Casi todos los partidos pequeños tienen también programas de capacitación. Dieciséis partidos cuentan con actividades de capacitación permanentes; en dos partidos son ocasionales. Solamente dos partidos carecen de programas de formación. Como en los partidos mayores, el tema más frecuente de estos cursos es el pensamiento y filosofía partidarios (los hay en quince partidos). La capacitación para tareas electorales fue mencionada por nueve partidos, y gobierno y funcionamiento partidario son también temas muy mencionados (siete y seis menciones, respectivamente). También se mencionan otros tópicos, como liderazgo y coyuntura.

Estos cursos se dirigen a públicos heterogéneos: afiliados en general, dirigentes intermedios, jóvenes, mujeres, y en bastante menor medida, principales dirigentes. A diferencia de lo que sucedía con los partidos mayores (entre ellos los distintos tipos de programas se dirigían a públicos también diferentes), en los partidos menores los cursos sobre las distintas temáticas se imparten por igual a afiliados y a dirigentes. De todos modos, el grupo al que los partidos destinan más programas y con mayor frecuencia es la dirigencia intermedia. La alta dirigencia (nuevamente, también como en los partidos mayores) no es objeto de formación más que en dos partidos, en uno de los cuales recibe cursos de liderazgo, y en el otro sobre tareas electorales.

La gran mayoría de las bancadas parlamentarias de los partidos más pequeños cuenta con asesoramiento profesional. En dieciséis partidos este asesoramiento es permanente, y en tres es puntual; sólo se utiliza en algunas oportunidades. Solamente uno de los partidos pequeños carece de asesoramientos profesionales para su bancada.

²⁴ Como se verá en el capítulo siguiente, alrededor de la cuarta parte de los consultados mencionó espontáneamente la capacitación como uno de los caminos para fortalecer a los partidos de la región.

3.9 Partidos, gobiernos y organizaciones sociales

Partidos mayores

Los partidos fueron interrogados sobre su posición frente a sus respectivos gobiernos nacionales. Uno de los partidos mayores, el Partido Unidad Social Cristiana, de Costa Rica, que ganó la elección presidencial y por lo tanto debería ser un partido “de gobierno”, ahora expresa “apoyo crítico” al gobierno²⁵. Lo mismo sucede con el Partido Liberal Constitucionalista nicaragüense. Aunque se trata del partido que ganó la Presidencia, en su autorretrato dice que con respecto al presidente Enrique Bolaños y su gobierno el partido se ha declarado públicamente como “oposición constructiva”. Por lo tanto, en estos casos al menos una de las dos partes (el presidente, la cúpula partidaria de su ex partido), o ambas, se han distanciado respecto de sus bases y/o plataformas electorales. Estas situaciones son obviamente problemáticas para la gestión de gobierno, y también muestran que la apertura (“democratización”) de los procesos de selección de las candidaturas puede tener sus sombras. En el caso costarricense, por ejemplo, el candidato presidencial fue elegido a través de primarias (y ratificado por la Asamblea Nacional del partido). En términos más generales: la opción de las bases no necesariamente es compartida por las cúpulas, y el apoyo de los partidarios en las urnas puede no corresponderse con el de la dirigencia partidaria en el ejercicio del gobierno. La libertad de los electores (para elegir candidato presidencial) *puede* entrar en tensión con la gobernabilidad. Aquí también hay desafíos para los partidos: consolidar procesos de apertura y democratización internas sin afectar sus capacidades de gobierno²⁶.

De los restantes ocho partidos mayores con datos al respecto, casi todos (siete) se consideran de oposición “constructiva”, y sólo uno se describe a sí mismo como oposición “radical”. En seis de los siete países (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua Panamá y República Dominicana) hay partidos de oposición constructiva; en Guatemala un partido se considera de oposición “radical”, y sobre los partidos mayores nicaragüenses no se dispone de datos en este aspecto. Al menos conceptualmente, en la mayoría de los países los principales partidos de oposición estarían abiertos al diálogo con los gobiernos.

Esta disposición al diálogo se observa también de otras formas. Seis partidos participan en diálogos nacionales, uno lo hace sólo a través de la labor parlamentaria, y tres partidos dicen que no participan en esta clase de diálogos. Sobre los siete partidos restantes se carece de información. Consistentemente con estos resultados, en dos países ya se han implementado acciones de diálogo o

²⁵ La respuesta del partido a esta pregunta fue “de apoyo al gobierno y de crítica cuando se aleja de los principios y del proyecto político”. Esta respuesta significa que el partido no se ve a sí mismo como “partido de gobierno” a secas (puesto que la opción estaba explícitamente sugerida en el cuestionario), y por lo tanto fue interpretada como “apoyo crítico”.

²⁶ Consideraciones similares pueden valer también en otros casos, no solamente en Costa Rica o Nicaragua. El Partido Arnulfista panameño no brindó su autorretrato; en este caso podría ocurrir (por diversas circunstancias políticas) que no se considerara a sí mismo como “partido de gobierno”, y que se definiera recurriendo a matices similares a los de los partidos arriba mencionados.

concertación nacionales: Panamá y Guatemala. En el primero a través de Visión Panamá 2020, y en el segundo en el marco de la Agenda Nacional Compartida. En ambos casos se trata de esfuerzos por acordar posiciones sobre grandes temas nacionales y sobre los caminos apropiados para el desarrollo.

La información disponible en cuanto a los vínculos existentes entre los partidos y las organizaciones de la sociedad civil, en particular, es muy limitada (incluye sólo a ocho partidos; para los demás no hay datos). De estos, cinco tienen vínculos formales con organizaciones sociales. De acuerdo a lo que los propios partidos dicen, en Panamá, Honduras y República Dominicana ninguno de los partidos mayores tiene relaciones *formales* con organizaciones sociales.²⁷ Sin embargo, varios partidos mencionan la existencia de vínculos informales, generalmente de tipo puntual, con distintas organizaciones.

En materia de relaciones con organizaciones internacionales la información disponible también es limitada. Nueve de los diecisiete partidos mayores pertenecen a más de una organización internacional partidaria, del tipo de las Internacionales Socialista y Liberal o COPPAL, dos pertenecen a una única organización, y uno dice no pertenecer a ninguna; del resto no se tiene información.

Los partidos más pequeños

Dieciocho de los veinte partidos pequeños brindaron datos sobre su posición frente a sus respectivos gobiernos nacionales. Ninguno de los partidos pequeños se define como “de gobierno”; en sistemas presidencialistas esto sería prácticamente imposible, porque los partidos de gobierno son los que ganan la presidencia, cosa extremadamente difícil, por definición, para un partido pequeño (sólo imaginable en el marco de accidentes o de políticas de alianzas muy exóticas). Pero dos son sus “aliados” o coaligados (entre los partidos mayores ninguno se consideraba así), y otros dos brindan “apoyo crítico” a sus respectivos gobiernos. Catorce partidos pequeños se consideran de oposición, fundamentalmente “constructiva” (diez partidos); tres partidos se definen como de oposición constructiva o radical según los temas y circunstancias, y sólo uno se ve a sí mismo como oposición radical a secas.

Trece partidos pequeños participan en algún tipo de diálogo nacional: seis con otros partidos, cinco con partidos y organizaciones no partidarias, uno solamente con organizaciones no partidarias y otro únicamente a nivel del Parlamento. En todos los países hay por lo menos un partido que participa de algún diálogo. Sobre diecisiete partidos con información al respecto, siete de los partidos pequeños tienen relaciones formales con organizaciones de la sociedad civil. Cinco las tienen con sindicatos, tres con asociaciones empresariales o profesionales, dos con organizaciones religiosas, y cuatro con otras organizaciones sociales (pero ninguno tiene vínculos formales con organizaciones étnico-culturales). Esta vinculación for-

²⁷ Contando todos los vínculos registrados para esos ocho partidos: tres los tienen con sindicatos, dos con asociaciones empresariales o profesionales, dos con organizaciones religiosas, uno con organizaciones étnico culturales, y cuatro con otras organizaciones de la sociedad civil. Tres partidos tienen vínculos con varias organizaciones.

mal de los partidos con organizaciones de la sociedad civil varía considerablemente entre los distintos países de la región. Ninguno de los partidos pequeños de Costa Rica, Panamá y República Dominicana posee vínculos formales con organizaciones sociales.

Doce partidos pequeños son miembros de organizaciones internacionales de partidos (ocho pertenecen a una sola organización y otros cuatro a varias). Sólo dos partidos son miembros de organizaciones internacionales no partidarias. Finalmente, dos partidos tienen vínculos con una organización o agencia internacional de desarrollo, y otros dos los tienen con más de una de estas organizaciones.

3.10 Posicionamiento programático e ideológico

Partidos mayores

Como se observa en el Cuadro 3.10, considerando solamente a los trece partidos mayores que brindaron sus auto-ubicaciones en este aspecto (los otros están registrados como “sin dato”), un tercio de los partidos relevantes de la región son difícilmente clasificables en el continuo de orientaciones liberal - socialista (cuatro partidos consideraron inapropiado este esquema, o brindaron respuestas que no permiten clasificarlos en él). La categoría “economía social de mercado” no se había mencionado explícitamente como una de las posibles respuestas, pero varios partidos (cuatro) la señalaron espontáneamente como la que mejor los definía, y en el cuadro (que presenta un “autorretrato” en sentido estricto) se los registra de acuerdo a su propia definición.

| Cuadro 3.10 Auto-ubicación de los partidos mayores en la escala liberal - socialista | |
|---|-----------|
| Liberal | 1 |
| Pragmático | 2 |
| Difícilmente clasificable | 4 |
| Economía Social de Mercado | 4 |
| Socialdemócrata | 2 |
| Socialista | - |
| Sin dato | 4 |
| Total | 17 |

Como se aprecia en el Cuadro 3.11 (también, como el Cuadro 3.10, un autorretrato en sentido estricto), los partidos mayores centroamericanos cubren todo el espectro ideológico, y los grupos más numerosos se consideran de centro y de centro izquierda. Se observa cierto sesgo (en número de partidos) hacia la

izquierda: cinco partidos mayores se consideran a sí mismos de izquierda (uno) o de centro izquierda (cuatro), y sólo dos se definen en la dirección opuesta (uno de centro derecha y uno de derecha). Este sesgo es común en muchas elites políticas occidentales de las últimas décadas, incluyendo varias de las latinoamericanas²⁸.

Cuadro 3.11 Auto-ubicación de los partidos mayores en la escala izquierda - derecha

| | |
|-------------------------------|-----------|
| Izquierda | 1 |
| Centro izquierda | 4 |
| Centro | 4 |
| Centro Derecha | 1 |
| Derecha | 1 |
| Esquema no sirve, no responde | 2 |
| Sin Dato | 4 |
| Total | 17 |

En El Salvador, en particular, ninguno de los partidos mayores se considera de centro. Esto es consistente con lo ya expuesto en el capítulo anterior: El Salvador y Nicaragua serían los dos sistemas de partidos más polarizados de la región.

Cuadro 3.12 Auto-ubicación ideológica y posicionamiento respecto a crecer ~ distribuir, partidos mayores

| | Crecer | Distribuir | Equidistante | Difícilmente clasificable | Sin Dato |
|------------------|----------|------------|--------------|---------------------------|----------|
| Izquierda | ~ | ~ | 1 | ~ | ~ |
| Centro izquierda | ~ | ~ | 3 | 1 | ~ |
| Centro | ~ | 2 | 2 | ~ | ~ |
| Centro Derecha | 1 | ~ | ~ | ~ | ~ |
| Derecha | ~ | ~ | ~ | 1 | ~ |
| Esquema no sirve | 1 | ~ | ~ | ~ | ~ |
| Sin datos | ~ | ~ | 1 | ~ | 4 |
| Total | 2 | 2 | 7 | 2 | 4 |

Los partidos *no* se ciñen a las definiciones tradicionales, con la derecha enfatizando el crecimiento sobre la distribución, y la izquierda la distribución sobre el crecimiento (Cuadro 3.12). Pero tampoco se encuentran inconsistencias; lo que

²⁸El análisis clásico es tal vez el de Converse y Pierce (1986) para las elites francesas; allí se examinan varias de las posibles causas de este "corrimiento a la izquierda" (al menos en el discurso político).

se observa es que en las dos alas, izquierda y derecha, los partidos no se clasifican a sí mismos. El único partido de izquierda con datos en este plano se considera “equidistante”. De los cuatro partidos de centro izquierda, tres también se consideran “equidistantes”, y el restante es difícilmente clasificable.

Ninguno de los partidos del ala izquierda opta por la distribución; en el ala derecha, en cambio uno opta por el crecimiento (y el otro es “difícilmente clasificable”). Consistentemente con estos resultados, la bibliografía disponible indica que varios partidos proponen o toman medidas concretas contradictorias con sus postulados ideológicos. La información presentada en los cuadros 3.10 a 3.12 podría interpretarse como indicador (indirecto y aproximado) de falta de precisión y/o coherencia en los planos ideológico y programático, o como señal de pragmatismo vigoroso, o ambas cosas a la vez. En cualquier caso, estos resultados sugieren que las preocupaciones electorales de los partidos podrían ser (para muchos de ellos) más importantes que sus grandes orientaciones ideológicas.

Los partidos más pequeños

| | |
|----------------------------|-----------|
| Liberal | 4 |
| Difícilmente clasificable | 6 |
| Economía Social de Mercado | 3 |
| Socialdemócrata | 5 |
| Socialista | 1 |
| Sin Dato | 1 |
| Total | 20 |

Como ocurre con los partidos mayores, muchos de los partidos pequeños no se ubican en las categorías de la escala liberal - socialista (Cuadro 3.13): seis partidos no se clasifican en ella. Entre los partidos que sí se auto definen, predominan los socialdemócratas (cinco), seguidos por los liberales (cuatro) y los que se definieron a sí mismos como partidarios de la “economía social de mercado” (tres).

Entre los partidos menores no se cubre todo el espectro ideológico (Cuadro 3.14); no hay partidos que se identifiquen de derecha en sentido estricto, aunque sí hay dos partidos de centro derecha. El posicionamiento de centro es el más frecuente (siete partidos), y el segundo en mayor frecuencia es el de centro izquierda (cuatro). El desequilibrio entre las dos alas es igual al ya observado entre los partidos mayores: el ala izquierda (izquierda y centro izquierda) incluye seis partidos, y en el ala opuesta sólo se encuentran dos.

El único partido costarricense que toma posición en esta escala se ubica en el

centro. Lo mismo pasa con los dos partidos panameños con datos sobre este punto. La mitad de los partidos menores guatemaltecos se ubica en el centro, uno en el centro izquierda, otro en la izquierda, y otro resulta difícilmente clasificable. Ni en Honduras, ni en Nicaragua ni en República Dominicana hay partidos menores de centro. En Honduras están volcados a la izquierda o centro izquierda, en Nicaragua los dos son de centro derecha, y el partido dominicano afirma no ajustarse a este esquema.

Cuadro 3.14 Auto-ubicación de los partidos más pequeños en escala izquierda - derecha

| | |
|------------------|-----------|
| Izquierda | 2 |
| Centro Izquierda | 4 |
| Centro | 7 |
| Centro Derecha | 2 |
| Derecha | - |
| Sin Dato | 5 |
| Total | 20 |

La combinación de posicionamiento derecha - izquierda y crecimiento - distribución es algo más consistente para los partidos pequeños que para los mayores (Cuadro 3.15). De los seis partidos del ala izquierda, tres optan por distribuir, y ninguno por crecer. Los dos partidos del ala derecha no optan por crecer, pero tampoco por distribuir. Los partidos de centro se dividen por mitades: uno prefiere crecer, el otro distribuir, y cuatro se consideran equidistantes.

Cuadro 3.15 Auto-ubicación ideológica y posicionamiento respecto a crecer – distribuir, partidos más pequeños

| | Crecer | Distribuir | Equidistante | Difícilmente clasificable | Sin Dato |
|------------------|----------|------------|--------------|---------------------------|----------|
| Izquierda | - | 2 | - | - | - |
| Centro Izquierda | - | 1 | 3 | - | - |
| Centro | 1 | 1 | 4 | - | 1 |
| Centro Derecha | - | - | 1 | - | 1 |
| Derecha | - | - | - | - | - |
| Esquema no sirve | - | - | 1 | 1 | - |
| Sin Dato | - | - | 2 | - | 1 |
| Total | 1 | 4 | 11 | 1 | 3 |

3.11 Los problemas identificados por los partidos

Partidos mayores

Los problemas que los partidos mayores mencionan más frecuentemente son los relativos al distanciamiento entre ciudadanía y partidos: la falta de credibilidad en los partidos, su falta de representatividad y el abstencionismo. Los partidos perciben que están lejos de la gente. Si representar a la ciudadanía es una de las tareas centrales de los partidos, este es un problema extremadamente serio. La población, como se verá en el Capítulo 5, también percibe esta lejanía y piensa (y actúa) en consecuencia. En estas circunstancias, como lo dicen varios consultados, el espacio que no ocupan los partidos pasa a ser disputado (o llenado) por otros actores, principalmente organizaciones de la sociedad civil que asumen funciones y entran en áreas otrora exclusivamente partidarias. Las relaciones de estas organizaciones con los partidos no siempre son cooperativas, y en ellas se registran ciertas tensiones, tal vez en crecimiento.

También se indican problemas hacia adentro de los partidos. Algunos señalan aspectos de funcionamiento interno, y sugieren que hace falta más democracia interna. Otros apuntan hacia problemas más prácticos, vinculados al funcionamiento cotidiano de los partidos, como su organización, administración y finanzas. Ocasionalmente también se mencionan problemas de corrupción.

Los partidos tratan el clientelismo de maneras ambiguas. Sólo uno de los partidos dice explícitamente que el clientelismo es un problema. La *práctica* del clientelismo, sin embargo, parece bastante más extendida. Partiendo de las actividades que describen los partidos, dos de ellos serían considerados por la mayoría de los observadores externos como muy clientelísticos, y otros ocho como (al menos) “algo” clientelísticos. Esto sugiere que para muchos partidos el clientelismo no sería realmente un problema. Hay clientelismo, pero no sería negativo, o sería inevitable, en cuyo caso es inútil hacer juicios de valor al respecto. Como se verá en el capítulo siguiente, las elites consultadas para este proyecto se mostraron mucho más preocupadas por este tema que los partidos como tales. La bibliografía disponible sobre los partidos también es bastante más crítica en este punto que lo que surge de los autorretratos partidarios.

Los partidos más pequeños

Los problemas identificados por los partidos pequeños apuntan en otras direcciones, en parte más directamente vinculados a su crecimiento y consolidación como organizaciones partidarias, y en parte a una visión crítica de los partidos mayores. Los más mencionados son las finanzas partidarias (seis partidos las mencionan), la falta de definición ideológica (seis), y problemas de funcionamiento interno (cinco). También mencionan, pero con menos frecuencia que los partidos mayores, la falta de credibilidad en los partidos, el abstencionismo y su falta de democracia interna.

3.12 Conclusiones

Los partidos mayores centroamericanos son, en gran medida, los constructores de la democracia en sus respectivos países. La mayoría de estos partidos (diez en diecisiete) nacieron *antes* de la instauración democrática. Todos ellos, desde el momento en que se constituyeron como partidos, son (con énfasis y raíces diferentes) pluralistas: la democracia debe ser pluripartidista. La consolidación de las democracias centroamericanas es impensable sin ellos. Los partidos más pequeños, en cambio, son bastante más jóvenes; la mayoría nació después de la llegada de la democracia.

Desde la perspectiva de las tipologías partidarias ya citadas, los partidos mayores usualmente son partidos “directos”, fundados independientemente de otras organizaciones no políticas (la mayoría no recibió apoyo de otras organizaciones). Muchos de ellos tienen perfiles afines a los de antiguos partidos “de notables”²⁹ que luego se transforman en (o están en proceso de transformación hacia) partidos “catch-all”³⁰, esto es, partidos pragmáticos, poco diferenciados ideológicamente, que apelan a públicos muy heterogéneos. El espacio político en el que nacieron los partidos más pequeños, en promedio hace apenas dos décadas (o una generación en el sentido clásico), ya estaba poblado por partidos establecidos con esa clase de perfiles (los oficialismos, sus oposiciones tradicionales), y esos partidos tendían a bloquear el desarrollo de nuevos partidos de perfiles similares. Tal vez por eso las características fundacionales de los partidos más pequeños son diferentes: aunque no necesariamente sean partidos “derivados” en sentido estricto (construidos *sobre* otras organizaciones no políticas), en su mayoría (ocho de cada diez de ellos) recibieron el apoyo de organizaciones sociales, religiosas o étnico-culturales en mucho mayor medida que los partidos más grandes y más antiguos. Los partidos más pequeños, en suma, tendieron a aparecer allí donde había más espacio disponible, más “huecos”.

Los partidos, de acuerdo a su propia visión, tienen muchos problemas pendientes: “hacia adentro”, y también “hacia fuera”, en sus vínculos con el electorado. La presencia y relevancia del clientelismo es tal vez el más “antiguo” de los rasgos de los partidos de hoy. Las elites consultadas, como se verá, lo juzgan negativamente. Pero los partidos, a juzgar por sus autorretratos, son más cautelosos; en materia de clientelismo parecen ser a lo sumo agnósticos, al menos públicamente. Los eventuales cambios en este plano no serán fáciles.

Los partidos necesitan avanzar en sus definiciones y en su consistencia ideológica y programática. Las elites consultadas suelen afirmarlo explícitamente, y los autorretratos partidarios (y los observadores externos) sugieren que los entrevistados tienen razón. La claridad respecto de hacia dónde se quiere ir es parte de la identidad de los partidos y precondition del liderazgo político. Los partidos también necesitan modernización organizacional. Esto es fácilmente observable en los autorretratos partidarios. En primer y principal lugar, los partidos deben ser organizaciones *permanentes*, razonablemente grandes, capaces de pensar

²⁹ En el sentido de Duverger (1957).

³⁰ De acuerdo a la definición de Kircheimer (1966).

colectivamente sobre sus países, sobre sí mismos y sobre su futuro. Sin esto los partidos pueden ser máquinas electorales más o menos eficaces (al menos a corto plazo), pero no son instituciones con personalidad propia, y sin ella su papel puede limitarse al de instrumento de líderes o cúpulas circunstanciales. Para tener personalidad propia los partidos deben conocer a sus bases (número, identidades, perfiles); necesitan presupuestos que armonicen sus gastos y sus ingresos; necesitan controlar la procedencia y el destino de los fondos que los financian (aunque sería demasiado sencillo asumir que estos dos últimos aspectos involucran *solamente* modernizaciones organizacionales); necesitan capacitar y profesionalizar a sus cuadros, y ayudar a la formación de su dirigencia.

Las voces de los líderes

Los términos 'líderes' o 'elites' son usualmente utilizados para referirse a las personas que ocupan los lugares de mayor influencia en las distintas esferas de la sociedad. Se habla entonces, por ejemplo, de elites (o liderazgos) sociales, empresariales, sindicales, o políticas. En este informe se trata de las elites políticas de la región, entendiendo por tales a los *políticos* en sentido estricto (que son la gran mayoría de los consultados para el presente estudio: aproximadamente siete de cada diez) y también a los *observadores* de la política (académicos, analistas, comunicadores). En este capítulo se analiza la visión de las elites políticas de la región sobre los partidos de sus respectivos países.

La frontera que separa a los miembros de las elites de los que no lo son es borrosa. No es posible identificar con precisión ese límite, que en última instancia depende de definiciones cuyos detalles son opinables y hasta cierto punto arbitrarios. Pero hay un núcleo relativamente reducido de personas para el cual esas pertenencias son claras: cualquiera sea la definición exacta que se considere, esas personas deberían ser, necesariamente, parte de las elites políticas. En cada uno de los países de la región el núcleo de este grupo probablemente incluye a lo sumo cuarenta o cincuenta personas; los políticos entrevistados en todos los países pertenecen a este "núcleo interno". Estas fueron las personas consultadas sobre la situación de los partidos políticos. Todas las consultas fueron realizadas por uno de los autores de este informe, en entrevistas personales en los países de los consultados. Las entrevistas se realizaron entre junio y noviembre de 2003, e incluyeron a setenta y ocho figuras muy destacadas de las elites políticas de los siete países incluidos en el estudio (aproximadamente diez entrevistas en cada país).¹

¹ Esto significa que los consultados representan una fracción relativamente importante de ese "núcleo interno": tal

El enfoque del estudio fue esencialmente cualitativo. Se buscaba detectar las maneras de ver y de pensar expresadas en las respuestas espontáneas de los líderes, y por esa razón en las entrevistas nunca se sugerían posibles alternativas de respuesta. Los consultados fueron seleccionados tratando de recoger, en lo posible, el espectro de las opiniones políticas más influyentes en cada país. Fueron entrevistados líderes de primera línea de los partidos políticos más importantes, incluyendo partidos de gobierno y de la oposición. Por muchas razones, sin embargo, esto no asegura que los datos obtenidos tengan representatividad estadística. Pero ese no era el objetivo: se trataba de identificar los juicios básicos y las formas de pensar de las elites políticas sobre los partidos.

Esta ausencia de representatividad estadística impide el empleo de métodos cuantitativos usuales en el análisis de encuestas, pero no impide que se usen cifras para resumir los principales resultados. En la práctica esto es indispensable, dado el número relativamente elevado de consultas realizadas. Pero cuando se mencionan cifras es necesario tomar algunas precauciones a la hora de interpretar su significado. Los resultados generales (los que resumen las opiniones de *todos* los consultados) brindarán una aproximación razonablemente buena al pensamiento del “núcleo interno” de las elites políticas, y serán más confiables:

- cuando coinciden con los juicios de los distintos grupos de entrevistados separadamente considerados. Por ejemplo, cuando las opiniones de los políticos son convergentes con las de los observadores, y cuando los juicios de los políticos de los partidos de gobierno tienden a coincidir con los juicios de los que adhieren a los partidos de oposición. Y también
- cuando coinciden con la información obtenida de *otras fuentes independientes*.

Estas cautelas se vuelven aún más necesarias cuando se consideran los resultados de las consultas en cada país, porque el número de entrevistas por país es muy pequeño (alrededor de una decena). En estas condiciones siempre cabe la posibilidad de que otra selección de entrevistados, aunque realizada con los mismos criterios y procedimientos, hubiera producido resultados diferentes.

En todas las consultas se empleó una pauta (o guía de entrevista) común; los temas de esa guía fueron abordados en prácticamente todas las consultas². Los énfasis, los acentos, y los otros temas que surgieron en las entrevistas reflejan directamente las preocupaciones de los entrevistados³. Las consultas se centraron en dos grandes temas:

- (i) un diagnóstico de la situación y funcionamiento actual de los partidos políticos en los países de los consultados, y

vez alrededor de uno de cada cinco miembros de ese grupo. El Anexo 1, al final de la publicación, incluye los nombres de todos los consultados en cada país.

² El texto de la guía se incluye en el Anexo 2.

³ El Anexo 2 transcribe un amplio abanico de las opiniones de los consultados, identificando sus países de origen pero no sus nombres. Una de las reglas fundamentales de esta clase de consultas es la reserva sobre las opiniones individuales de los entrevistados.

(ii) lo que sería necesario hacer, a juicio de los entrevistados, para fortalecer a los partidos y mejorar su desempeño.

Teniendo en cuenta los objetivos del estudio, estos eran los focos naturales de las consultas. Las elites políticas son decisivas para dar forma a las políticas (y en particular, a las eventuales medidas destinadas a influir o modificar el funcionamiento de los partidos). Las demandas y presiones surgidas de la población y de los electorados son influencias seguramente más poderosas que las provenientes de las elites, pero esto es correcto a mediano y largo plazo, “en última instancia”. Además, y aunque sea poderosa, la influencia popular marca los grandes rumbos, pero muy raramente define las estrategias y los detalles de las políticas. Este último es el trabajo típico de los liderazgos: dar forma a las distintas demandas y presiones, usualmente asumiendo la representación de distintos sectores, incluyendo a las elites (en sentido amplio) de las que forman parte. Los liderazgos “expresan” esas demandas y negocian entre sí con grados variables de polarización y conflicto. Casi siempre hay algún espacio para negociar, porque los “grandes rumbos” suelen admitir más de una posible vía de salida (aunque la existencia de ese espacio no significa que las elites necesariamente lo usarán)⁴.

Las características de los consultados, en conjunto, reflejan lo que podía esperarse sobre la composición de las elites políticas de la región. Bastante menos de uno de cada diez entrevistados son mujeres⁵. El grupo es fuertemente masculino, y también de edades maduras: cerca de la mitad de los consultados son adultos maduros (entre cincuenta y sesenta y cuatro años de edad), tres de cada diez tienen sesenta y cinco o más años, y sólo el quinto restante son adultos de menos de cincuenta años.

Entre los políticos consultados algo menos de las dos terceras partes actúan en partidos de la oposición, casi duplicando a los que actúan en partidos de gobierno. Esto es una consecuencia inevitable del reducido número de consultas en cada país y de la decisión de entrevistar a figuras principales de todos los partidos más influyentes. De esa manera, simplemente porque en la región el número de partidos relevantes que está en la oposición es más grande que el número de partidos de gobierno, estos últimos resultan sub-representados en relación a su fuerza electoral. Esto obliga a controlar las opiniones del conjunto de los entrevistados según sus adhesiones partidarias. Para atribuir un juicio particular al conjunto de las elites políticas es necesario que los juicios de gobierno y oposición sean esencialmente convergentes. De lo contrario, el aparente “juicio de las elites” podría ser una consecuencia artificial de la forma de seleccionar a los consultados. Por ejemplo: podría reflejar las opiniones de la mayoría de los líderes de la oposición, sumadas a las de una minoría de los liderazgos gubernamentales. Pero en ese caso un criterio de selección diferente (por ejemplo, seleccionando

⁴ También tratan de influir (por las buenas o por las malas) en la *dirección* de esos grandes rumbos. Pero esa influencia tiene límites, por la acción de los liderazgos competidores y porque incluso los grandes públicos tienen márgenes de autonomía.

⁵ Naturalmente, era posible entrevistar más mujeres. Pero en ese caso ya no se trataría de “principales figuras” solamente, y no se hubiera podido desarrollar la clase de análisis que se presenta en las páginas que siguen.

consultados en forma aproximadamente proporcional al peso electoral de sus partidos) habría conducido a resultados también diferentes.

4.1 El desempeño de los partidos

La primera pregunta de las consultas era la siguiente: “en las democracias contemporáneas los partidos políticos deben desempeñar un papel central. ¿Ud. piensa que aquí en [el país del entrevistado] los partidos están desempeñando adecuadamente ese papel?”. La pregunta es muy general, y del conjunto de las respuestas queda claro que para los entrevistados el *desempeño* de los partidos incluye aspectos políticos y también socio económicos: abreviando, democracia y desarrollo⁶. En las consultas (excepto en Costa Rica) el problema de la pobreza y de las desigualdades sociales está normalmente presente; aún cuando no se encuentren referencias muy explícitas, parece claro que estos temas sobrevuelan la conversación. Para las elites es un dato de sus realidades⁷. Teniendo en cuenta los objetivos del estudio, sin embargo, la discusión que sigue presta especial atención a los aspectos políticos.

Las dos terceras partes de los consultados (67%) responden que los partidos no se están desempeñando adecuadamente; sólo algo más de uno de cada diez (14%) piensa que su desempeño es adecuado, y un quinto (18%) opina que en parte sí, y en parte no⁸. Este juicio es francamente negativo. ¿Refleja genuinamente la opinión de las elites políticas de la región? En primer lugar, este resultado confirma las conclusiones obtenidas en consultas similares anteriores (PNUD, 2004). Las actitudes hacia los partidos parecen ser hoy tan negativas como las observadas un año antes de estas consultas. En segundo lugar, como se documenta en el capítulo siguiente, estas opiniones *coinciden* con las actitudes negativas hacia los partidos registradas por las encuestas en todos los países de la región, incluyendo los juicios de los públicos más educados y políticamente más activos, que son normalmente los marcos de referencia culturales de la mayoría de las elites políticas. Estas opiniones también están empeorando.

En tercer lugar, estos juicios son compartidos por los diferentes sectores de las elites consultadas. Los menos críticos son los mayores (sesenta y cinco o más años de edad), y los más críticos, como se podía esperar, son los más jóvenes, pero todos expresan opiniones fuertemente críticas. Los observadores son aún más críticos que los políticos, pero incluso entre los políticos cerca de las dos terceras

⁶ Como puede observarse en el Anexo 2.

⁷ Dicho de otra forma: no hay discrepancias de fondo sobre los criterios que deben sustentar el diagnóstico. Las diferencias importantes pueden empezar en las *valoraciones* de las performances, en las *causas* de las carencias observadas, y en los *métodos* apropiados para enfrentar esas carencias.

⁸ Las entrevistas fueron grabadas (audio solamente), y al menos tres lectores independientes examinaron las transcripciones de todas las entrevistas. Era evidente que algunos consultados no se definían positiva o negativamente en relación al desempeño de los partidos, porque mencionaban simultáneamente aspectos positivos y negativos de ese desempeño, y les asignaban aproximadamente el mismo peso a los dos aspectos. En consecuencia, al resumir el sentido de las respuestas fue necesario incorporar una categoría intermedia, "en parte sí, en parte no". Lo contrario implicaba forzar una definición de lo dicho por los consultados, definición sobre la cual diferentes lectores podían discrepar (y a veces efectivamente discrepaban).

partes expresan juicios negativos. Finalmente, los miembros y simpatizantes de los partidos de gobierno son tan críticos como los opositores (Cuadro 4.1). Las opiniones de los distintos sectores de las elites consultadas son similares; se satisfacen así los requisitos mencionados en la sección anterior. En suma: la convergencia simultánea de todos estos criterios indica que los resultados de las consultas reflejan genuinamente las opiniones de las elites políticas de la región: el desempeño de los partidos es insatisfactorio.

Cuadro 4.1 ¿Los partidos políticos están desempeñando adecuadamente su papel? Opinión de las élites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003

| | Actividad principal ^a | | Adhesión o preferencia partidaria ^a | | Todos los consultados |
|---------------------------|----------------------------------|--------------|--|----------------------|-----------------------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| No | 64 | 80 | 69 | 68 | 67 |
| En parte sí, en parte no | 18 | 10 | 15 | 18 | 18 |
| Sí | 18 | 5 | 15 | 14 | 14 |
| Sin dato | - | 5 | - | - | 1 |
| Total^{**} | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** No necesariamente suma 100, debido a redondeo.

Partiendo de este juicio negativo sobre el desempeño de los partidos, varios entrevistados deducen conclusiones graves. Para un consultado hondureño,

“estamos frente a una crisis de representación del sistema democrático. Hoy los miembros del parlamento son cuestionados, la gente no cree en sus dirigentes ni en sus partidos (...) no se siente orgullosa de su gobierno, ni de sus dirigentes ... [entonces,] el problema no es sólo de los partidos políticos, sino que es un problema de la democracia misma”.

El vacío que dejan los partidos políticos estaría siendo ocupado por otras organizaciones que sustituyen o complementan a los partidos en algunas de sus funciones. Parte de esas funciones, como la representación de intereses de algunos grupos, las cumplen algunas ONG. En El Salvador, por ejemplo, uno de los entrevistados dijo que

“ante la imposibilidad de los partidos de resolver los problemas (...), terminan siendo resueltos por las ONG, o cualquier otro tipo de institución (...). De esa forma, los partidos políticos no [satisfacen las] demandas de la población, lo que lleva en definitiva a que el ciudadano común se pregunte para qué existen los partidos políticos”.

En suma: la conclusión es clara (el desempeño de los partidos es

insatisfactorio), y esto, a juicio de muchos consultados, podría tener consecuencias potencialmente muy negativas para la democracia (y para los propios partidos). Sin embargo, de aquí no necesariamente resulta que la responsabilidad de ese mal desempeño sea única o principalmente de los partidos. La *performance* de los partidos puede ser insatisfactoria por diferentes razones. Algunos argumentos al menos plausibles son:

- ☛ podría ocurrir que la constelación de problemas que los partidos deben enfrentar fuera realmente muy difícil; en ese caso, en países cuya acumulación de capital humano y social es reconocidamente modesta, ¿por qué habría de esperarse que los partidos tuvieran un desempeño sobresaliente? ¿Por qué se debería esperar de los liderazgos políticos un desempeño significativamente mejor que el de las otras elites regionales? Un consultado nicaragüense, por ejemplo, sostuvo:

“[un] problema de la clase política aquí es la escasez de formación. Tanto la falta de cultura como la de educación conducen necesariamente a la incompetencia (...) cuando yo era diputado, la mayoría de los otros diputados no leía la prensa porque la Asamblea no se la pagaba”.

Para un entrevistado salvadoreño la situación sería aún peor, porque estaría actuando un proceso de auto selección negativa:

“la política se ha ido convirtiendo en el resumidero de los desempleados, de aquellos que no [pueden] ganarse la vida en otra parte. Se ha llenado de incompetentes, ya que todos sabemos que aquel que es un profesional exitoso no busca la política.”

- ☛ como estas democracias son muy jóvenes (excepto Costa Rica), y sus partidos también lo son (excepto los partidos tradicionales hondureños), se podría sostener que para lograr desempeños realmente satisfactorios es necesario pasar primero por procesos de aprendizaje colectivo difíciles y prolongados, procesos que aún están en curso. La región recién estaría en las etapas iniciales de esta curva de aprendizaje. Panamá, dice un entrevistado panameño,

“al ser una democracia nueva, está formada por gente nueva, y no se puede aspirar a que los partidos hagan un trabajo político perfecto, si quienes lo integran no han terminado su proceso de formación política. (...) nos hace mucha falta una cultura política democrática (...) los cuadros no están funcionando, salvo en el caso de los partidos que están vinculados a las grandes internacionales, como la socialdemócrata o la de los demócratas cristianos”;

- ☛ también podría ocurrir que el impacto de la influencia y de la ayuda de los países ricos, sin duda considerable, fuera en realidad ambiguo (o, en ocasiones, directamente negativo). La discusión reciente sobre los eventuales méritos de

algunas de las políticas sugeridas por el Consenso de Washington muestra que algunos observadores, no hostiles a lo que ese Consenso representaba, tienen sus dudas al respecto. El impacto de las acciones de los países ricos también es mencionado en situaciones inesperadas. Según un entrevistado dominicano,

“aquí el tema de la droga es serio, y se ha agravado más después del deterioro de Haití (...) el ejército haitiano, que era un muro de contención en la frontera, fue destruido por los EEUU. Existe entonces una zona de libre tránsito de droga hacia EEUU que ni siquiera los propios EEUU previeron”;

Para un consultado salvadoreño, reflexionando sobre la posición de los partidos y de la política en la sociedad salvadoreña,

“parte de [su mala imagen ha sido] fabricada por los mismos organismos (...) internacionales. Cuando tú defines la sociedad civil como el lugar de la pureza, y la política como el lugar de la corrupción, estás falsificando la realidad.”

En las situaciones recién descritas (y la lista no intenta ser exhaustiva) la insatisfacción con el desempeño de los partidos no tiene por qué expresar un juicio general condenatorio sobre ellos⁹. El problema de fondo estaría, más que en los partidos políticos en sí mismos, en las *circunstancias* que les toca vivir (y que no eligieron).

Sin embargo, también podría ocurrir que las causas del desempeño insatisfactorio de los partidos fueran de otra naturaleza. Por ejemplo:

- los partidos podrían ser patrimonialistas y/o corruptos. Para un entrevistado costarricense,

“la política en general se ve asociada al enriquecimiento de unos pocos, a través de negociados y del propio clientelismo. Por otro lado, (...) los problemas no se resuelven, lo que necesariamente lleva al incumplimiento reiterado de las expectativas”;

- podrían prolongar la influencia de antiguas (y no tan antiguas) elites más o menos oligárquicas. Uno de los consultados en Guatemala sostuvo que

“[lo] que podemos denominar oligarquías económicas (...) han hecho lo imposible para [evitar] el financiamiento del Estado a los partidos políticos, [volviéndolos] dependientes [de ellas], y por lo tanto les impide cumplir [su] rol central de intermediarios entre los diversos actores de la sociedad”;

- podrían ser, ellos mismos, muy poco democráticos. En parte por esa razón, más que expresar las demandas de bases sociales relativamente amplias,

⁹ La lista no es exhaustiva, y los argumentos no son excluyentes: podría actuar una combinación de ellos.

podrían representar los intereses y preferencias de pequeñas minorías que los controlan. Según un consultado hondureño,

“si Ud. recorre Honduras, la mayoría de los consejos o comités locales están cerrados, no se consulta a la gente en forma alguna.”

Si el desempeño insatisfactorio de los partidos surgiera de estos factores, o de otros similares, entonces los problemas no estarían tanto en las circunstancias, sino en los defectos y carencias de los partidos en sí mismos. El problema, o buena parte de él, estaría *en* los partidos.

Desde el punto de vista de los consultados, en consecuencia, hay al menos dos familias de argumentos que podrían explicar el desempeño insatisfactorio de los partidos. Una de ellas pone énfasis en las circunstancias que les tocaron en suerte, circunstancias no elegidas por los partidos y de las cuales no son responsables. La otra familia de argumentos apunta directamente a posibles fallas de los partidos; las dos familias incluyen argumentos dignos de consideración. *A priori* no son fácilmente descartables, y tampoco son mutuamente excluyentes: el desempeño insatisfactorio de los partidos podría tal vez explicarse por una combinación de argumentos de las dos familias.

Por otra parte, las “explicaciones” en cuestión no son mecánicas ni deterministas. Al menos a corto y mediano plazo lo que los partidos *son* (el conjunto de sus características individuales, incluyendo sus fallas) no necesariamente determina lo que *hacen* (incluyendo el grueso de sus políticas, *policies*, y los resultados de esas políticas, esto es, su desempeño). Por ejemplo, los honestos pueden ser incompetentes, y los pícaros pueden ser afortunados.

4.2 Las causas de la mala imagen de los partidos

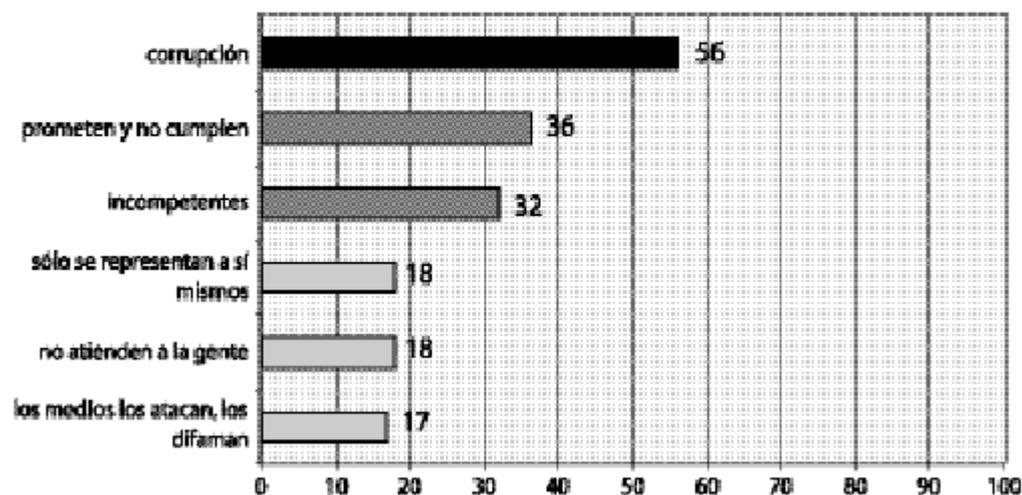
En las consultas también se preguntó sobre las causas de la mala imagen de los partidos¹⁰. Esto, como se verá, permite examinar un poco más detalladamente lo expuesto en la sección anterior. Los consultados indicaron muchas posibles causas de la mala imagen de los partidos, pero sólo seis de ellas fueron mencionadas espontáneamente por al menos uno de cada diez entrevistados. Son, en ese orden: la corrupción en los partidos; su demagogia o irresponsabilidad (“prometen y no cumplen”); su incompetencia; que sólo se representan a sí mismos; que no atienden a la gente; y que los medios de comunicación los atacan y/o los difaman. Algunos de estos factores aluden al *desempeño* de los partidos: la incompetencia difícilmente conduce a un buen desempeño. “Prometer y no cumplir” también alude al desempeño, pero en un contexto subjetivo: el desempeño real comparado con el prometido. Además, algo menos de uno de cada diez consultados (el 8%) se refiere explícitamente al desempeño de los partidos (“no resuelven los problemas del país”, o ideas similares).

¹⁰ Las elites conocen los resultados de las encuestas de los últimos años y saben de la mala imagen de los partidos entre sus electorados; esto no es nuevo para ellas.

La mayoría de las causas indicadas en el Gráfico 4.1, entonces, pueden ser clasificadas en una u otra de las dos “familias” de argumentos de la sección anterior. En condiciones normales nadie elige ser atacado o difamado, y en principio nadie elegiría deliberadamente la incompetencia; estos factores parecen más vinculados a las circunstancias de los partidos que a sus defectos. A la inversa, la corrupción o los déficits de representación serían más bien fallas de los partidos.

Estas correspondencias (por ejemplo, entre incompetencia y las circunstancias que rodean a los partidos; entre corrupción y fallas propias de los partidos) seguramente *no* son perfectas. Se puede designar o promover a funcionarios incompetentes (habiendo otros mejor capacitados) porque se privilegia la confianza o el pago de deudas políticas. Si estas situaciones fueran frecuentes, la incompetencia no sería un puro “fruto de las circunstancias”, sino la consecuencia de opciones deliberadas. A la inversa: los partidos podrían ser corruptos porque están inmersos en una cultura que tolera (o fomenta) la corrupción; en ese caso las circunstancias ciertamente pesarían mucho. Pero aún cuando las correspondencias sean imperfectas, las respuestas muestran que los consultados ven problemas en los dos planos.

Gráfico 4.1 Las causas de la mala imagen de los partidos. Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003 (menciones espontáneas, todos los entrevistados, en %) *



* Los porcentajes no suman 100, porque los consultados mencionaban todas las causas que les parecían relevantes. Para cada tema, la cifra indica el porcentaje del total de entrevistados que lo mencionó espontáneamente como una de las causas de la mala imagen de los partidos.

De estas consideraciones resultaría que, a juicio de los consultados, al menos dos clases de factores (las circunstancias de los partidos, y sus defectos propios o fallas) afectan negativamente la imagen pública de los partidos. La distinción entre

estas dos clases de factores es importante porque tienen implicaciones diferentes para las eventuales acciones o respuestas de los partidos a sus problemas de imagen. Los partidos pueden actuar tanto sobre sus circunstancias como sobre sus fallas o carencias. Pero las circunstancias son externas, y a *corto* plazo independientes de las acciones de los partidos: la formación básica de los recursos humanos disponibles; pautas culturales que ayudan poco o dificultan la consolidación de organizaciones eficaces y razonablemente transparentes; la animosidad de los medios de comunicación. Sus fallas, en cambio, son internas, y presumiblemente deberían ser más controlables por las iniciativas de los partidos.

4.3 Problemas de los partidos a nivel nacional: el transfuguismo

Las consultas también abordaron directamente cuatro temas que en algunos estudios previos ya habían aparecido como problemáticos: el “transfuguismo” interpartidario (como se observó en el capítulo anterior, transfuguismo es el abandono de un partido para sumarse a otro; el término suele usarse especialmente en el caso de los legisladores); el clientelismo; la falta de renovación de las cúpulas partidarias, y la corrupción.

Los resultados de las consultas muestran que estos aspectos problemáticos son de diferente naturaleza. Por un lado, a juicio de los entrevistados el transfuguismo *no* es un problema regional. Alrededor de un quinto de los consultados considera que el transfuguismo es un problema en sus respectivos países; para la mayoría (dos quintos: el 40%) es problemático sólo en *algunas* ocasiones. Pero estos juicios globales, para toda la región, resultan de sumar experiencias nacionales muy diferentes. En Guatemala, nueve de cada diez consultados consideran que el transfuguismo es un verdadero problema, juicio compartido por cerca de la mitad de los entrevistados en Panamá. En tercer lugar, a considerable distancia, están las respuestas de los consultados salvadoreños (algo más de uno de cada diez consultados piensan de ese modo). En los restantes cuatro países incluidos en el estudio a lo sumo uno de cada diez consultados, o menos, piensa de esta manera. Las respuestas de los entrevistados en Panamá, y sobre todo en Guatemala, son muy diferentes a las demás.

El problema de fondo del transfuguismo está en la permeabilidad o porosidad de las fronteras interpartidarias. Si las elites y los votantes les asignaran mucha importancia, cruzarlas tendría costos considerables, y por lo tanto el transfuguismo sería relativamente poco común. Fronteras “importantes”, claro está, son las que separan a partidos bien definidos, de identidades fuertes. Si los parlamentarios son fácilmente transportables de un partido a otro, los partidos no pueden ser demasiado “diferentes”, y esto facilita los intentos de “captura” o seducción. Estas capturas o seducciones son particularmente redituables cuando los legisladores “tránsfugas” se llevan sus bancas con ellos y las aportan a su nuevo partido, como efectivamente ocurre en toda la región. Lo que hace viable el transfuguismo (y esas estrategias de captura), su condición “facilitante”, es la relativa indiferenciación de los partidos. Cuando el transfuguismo es elevado normalmente ocurre que muchos líderes se quejan de él en términos abstractos (y también cuando son sus víctimas),

pero en la práctica muchos lo fomentan activamente (tratando de atraer tráfugas hacia sus partidos).

Típicamente, en los países donde el transfuguismo no es común se observa que los “picos” de transfuguismo ocurren en momentos de crisis políticas relativamente agudas (incluyendo fracturas de partidos, nacimiento de nuevos partidos o coaliciones). En condiciones normales las identidades partidarias y sus fronteras son claras, y el transfuguismo es la excepción, no la regla. A la inversa: si el transfuguismo se parece más a la regla que a la excepción, entonces las identidades y fronteras partidarias son necesariamente débiles, se encuentran en estado fluido, y todavía no ha nacido un sistema de partidos razonablemente institucionalizado.

Teniendo esto en cuenta, la evidencia disponible indica que los juicios de los consultados reflejan realidades nacionales genuinas. Los autores de este informe no conocen bases de datos comparables sobre las “fugas” de parlamentarios de un partido a otro pero, como se vio en el capítulo anterior, es posible obtener un panorama de la situación en cada país a partir de lo que los propios partidos manifiestan. Por otra parte, sí existen indicadores vinculados al problema de fondo del transfuguismo. Como se señaló más arriba, en el Capítulo 2, la *volatilidad* electoral es un indicador simple y poderoso de la naturaleza de las fronteras interpartidarias: a mayor volatilidad, mayor fragilidad de las fronteras partidarias. La volatilidad más alta de la región (y extremadamente elevada en la comparación internacional) es, precisamente, la guatemalteca (desde 1985 hasta 1999, en promedio para todas las elecciones del período, incluyendo presidenciales y parlamentarias, 49 puntos)¹¹. Considerando los mismos promedios, la segunda volatilidad más alta de la región es la de Panamá (desde 1994 hasta el presente, 24 puntos), a mucha distancia de la guatemalteca (la mitad de su valor)¹².

Si la discusión anterior es aproximadamente correcta, partiendo de las volatilidades electorales de los partidos de la región es razonable concluir que el transfuguismo guatemalteco (y el panameño en medida significativamente menor) es un problema serio. Pero sería sólo un aspecto de algo más general: el sistema de partidos guatemalteco no estaría aún cristalizado; sus partidos serían maleables, y sus identidades todavía se estarían construyendo. Así lo indican los resultados del índice de institucionalización presentado en el Capítulo 2. En la escala de 1 a 3, donde 1 refleja la menor institucionalización y 3 la mayor, Guatemala, con un valor del índice de 1.08, tiene el sistema de partidos menos institucionalizado de la región.¹³ Este rasgo distintivo del sistema de partidos de Guatemala también es mencionado directamente por los consultados. Para un entrevistado guatemalteco:

“el sistema de partidos políticos en Guatemala (...) no ha logrado consolidarse. Los (...) partidos han sido instituciones de muy corto plazo ... [su] promedio de vida es de quince años, y por tanto no han logrado convertirse en instituciones que puedan verdaderamente intermediar entre la sociedad y el gobierno”.

¹¹ Capítulo 2, Cuadro 2.1.

¹² La tercera volatilidad más alta de la región, muy cercana a la panameña, es la de El Salvador (21 puntos).

¹³ Capítulo 2, Cuadro 2.7.

Otro consultado guatemalteco apunta en la misma dirección:

“la estructura de partidos políticos de Guatemala es muy frágil. La mayoría de los partidos políticos son de vida relativamente corta ... [los que hoy existen] fueron fundados en los últimos veinte años. Quizás la única excepción (...) es la Democracia Cristiana, que si bien fue un partido importante que llegó a ser gobierno, ahora es un partido bastante marginal”.

Los juicios de los consultados en este plano, entonces, coinciden con la evidencia disponible, y señalan, correctamente, que este problema es particularmente agudo en Guatemala.

4.4 Los problemas *internos* de los partidos en toda la *región*

Los otros problemas de los partidos abordados en las consultas (el clientelismo, la falta de renovación de las cúpulas partidarias, y la corrupción), a diferencia de lo registrado para el transfuguismo, parecen ser problemas generales, de toda la región. Esto significa que de un modo u otro están presentes en la mayoría o en todos los *países* incluidos en el estudio, aunque, claro está, no necesariamente afectan a todos o a la mayoría de sus *partidos* individualmente considerados.

El clientelismo

Los consultados tienen ideas diferentes sobre el significado preciso del término “clientelismo”¹⁴. En algunos casos “clientela” parece casi sinónimo de “adherentes” o “simpatizantes” de los partidos, como se observa cuando un consultado sostiene que

“nosotros nunca hemos estado en el gobierno, pero aún así tenemos clientelismo, aún cuando nunca hemos dado nada”,

o desde otra perspectiva, pero con la misma conclusión,

“aquí el tema del clientelismo no es un tema importante. La prueba está en el hecho de que nosotros fuimos gobierno y teníamos una clientela política, y ahora que no lo somos la seguimos teniendo”.

Sin embargo, el sentido más frecuente, predominante, es el sociológico: intercambio de favores entre un “patrón” (el político) y un “cliente” socialmente desiguales (empleo, por ejemplo, a cambio de adhesión o militancia política). Un estudio reciente lo define así: “(e)l clientelismo político es un modo de vinculación ... entre un patrón y un cliente construido sobre la base de transacciones asimétricas, donde el primero controla importantes recursos de poder y garantiza,

¹⁴ Las citas del Anexo 2 muestran la variedad de sentidos empleados por los consultados.

como un 'guardián', el acceso a ellos de su clientela a cambio de lealtad y apoyo político ... [en este vínculo se intercambian] puestos de trabajo, contratos, cargos de poder y vínculos personales por apoyo político, especialmente por votos"¹⁵. Uno de los consultados lo expresa de este modo:

[el clientelismo] “está cumpliendo una función inmediata (...) trata de paliar los problemas que la gente, sumida en la pobreza más miserable, no puede esperar. A esas personas se les resuelve un problema de forma inmediata, ellas obtienen un favor, y prometen algo a cambio (...). Si uno quiere acercarse a la gente, con los niveles de pobreza que tenemos aquí, tiene necesariamente que dar algo.”

A veces está presente la idea de intercambio de favores, pero la relación entre patrón y cliente *no* es el vínculo vertical (entre dos partes muy desiguales) del concepto sociológico recién citado. Desde esta perspectiva el clientelismo

“es como si fuera un mal endémico (...) lo único que ha cambiado es la forma y manejo del clientelismo. Creo que ahora ya no es el clientelismo derivado del populismo, sino que se ha pasado a un clientelismo más importante, que además es el más peligroso de todos. El ofrecimiento de facilitar negocios y ese tipo de cosas ... [es difícil] de detectar. (...) creo que ha habido un cambio importante, ya que ahora se trata de captar dinero fraudulento para las campañas, y no de buscar los votos a cambio de un quilo de arroz”.

En estos casos el vínculo sigue siendo un intercambio de favores entre un político y un “aportante” (el político recibe dinero del aportante a cambio de políticas, decisiones administrativas o nombramientos que favorecen al que da el dinero). Pero no hay urgencias derivadas de la pobreza del cliente. Más bien a la inversa: el que da el dinero (resulta difícil llamarlo “cliente”) puede ser rico, mucho más que el político con el que intercambia favores (su presunto “patrón”). En algunas circunstancias tal vez podría decirse que los papeles se invirtieron: el político, que es el patrón en la relación tradicional, ahora se parecería más a un “cliente” cuyo “patrón” es el que aporta el dinero. En la versión clásica el patrón es el político, y la relación es vertical (el que está en la posición socialmente más elevada es el político). En estas nuevas situaciones la relación puede ser horizontal (con el político - patrón y el cliente - aportante ambos situados aproximadamente en un mismo plano social), o puede seguir siendo vertical, pero invirtiendo el orden de precedencia social (el político - patrón ubicado en un plano social, o de influencia, *inferior* al del cliente - aportante¹⁶).

¹⁵ Rehren (2002), pp. 132-133; allí se citan las referencias clásicas (incluyendo las específicamente latinoamericanas) de la literatura sobre clientelismo.

¹⁶ Si el aportante es un empresario respetable y exitoso, con dinero “viejo” (de varias generaciones), entonces puede estar en un plano social y/o de influencias superior al del político. Pero si el dinero es nuevo y la respetabilidad escasa o negativa (el caso extremo sería el de alguien que ha hecho fortuna en el narcotráfico), entonces el aportante puede ser, de hecho, mucho más rico e influyente que el político, pero eso no significa que su estatus social sea más elevado.

Es posible que esta clase particular de intercambio sea llamado “clientelismo” solamente en algunos casos (por ejemplo, cuando se presume que el dinero recibido por el político se emplea sólo en la campaña política). En otras circunstancias (por ejemplo, cuando el dinero enriquece al político) podría ser visto como “corrupción” a secas. Esto recogería una distinción éticamente discutible, pero real en muchos lugares de América Latina: la corrupción que enriquece “el bolsillo propio” *no* es moralmente igual a la que aporta “para el partido” (para “la causa”). Según la evidencia comparativa disponible, además, es muy razonable que para muchos de los consultados “clientelismo” y “corrupción” a secas sean conceptos al menos parcialmente superpuestos. Como lo resume Rehren, “el clientelismo político crea condiciones que favorecen el desarrollo de la corrupción. La literatura comparada muestra, a partir de los casos más paradigmáticos como el italiano, mexicano y español, ... [una estrecha] complementariedad entre clientelismo político y corrupción” (Rehren 2002, p.139). El clientelismo en un contexto político competitivo requiere cada vez más recursos; en Italia, por ejemplo, se ha sostenido que la corrupción política se desarrolló vigorosamente porque los políticos necesitaban comprar más votos para seguir en carrera (Della Porta y Vanucci, 1997).

Pero no todos los consultados ven negativamente el clientelismo. Para algunos es inevitable, y para otros tiene aspectos positivos. Por ejemplo,

“[el clientelismo] no es malo ni bueno (...). La gente pide empleo, y eso es natural”,

o también,

“el clientelismo va a existir siempre, ya que la gente que se mete en los partidos políticos [lo hace] porque quiere algo (...) en definitiva, el clientelismo cumple una función, y (...) merece tener su espacio.”

Anticipando estas valoraciones diferentes, a los consultados que opinaban que en sus países había mucho o bastante clientelismo (ignorando a los que respondían “poco” o “muy poco” y a los que no respondían la pregunta) también se les preguntaba “y esto [el clientelismo], ¿es positivo o negativo para el país?”. Esta última pregunta, cualquiera sea el sentido preciso en que se emplee el término (y cualquiera sean sus causas), distingue entre el clientelismo como un comportamiento censurable de los partidos (cuando el consultado dice que el clientelismo es negativo o muy negativo para el país), y el clientelismo como una práctica al menos parcialmente positiva y tal vez necesaria (las demás respuestas).

Como se observa en el Cuadro 4.2, la mayoría de los juicios son críticos o muy críticos respecto a los efectos del clientelismo, aún entre aquellos que lo consideran una herencia histórica difícil de corregir. Por ejemplo,

“el clientelismo político existe en todos los países. Aquí en Nicaragua puedo decir que el clientelismo es alto, es parte de la cultura latinoamericana. Podría decir inclusive que los favores políticos existen en todos los países del mundo ... [pero] el clientelismo en sí mismo es muy negativo.”

Cuadro 4.2 Prevalencia del clientelismo y naturaleza de sus efectos para el país. Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003 (en %)

| | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos los consultados |
|---|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Políticas | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Hay clientelismo, es negativo | 64 | 60 | 54 | 71 | 62 |
| Hay clientelismo, es neutro, positivo o difícil de establecer | 26 | 25 | 20 | 11 | 21 |
| No sabe si hay o no clientelismo | 13 | 10 | 15 | 14 | 13 |
| Hay poco o muy poco clientelismo | 7 | 5 | 8 | 4 | 6 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

En resumen: algo más de seis de cada diez consultados piensan que en sus respectivos países hay clientelismo, y también piensan, simultáneamente, que eso es negativo. Dos de cada diez también piensan que hay clientelismo, pero opinan que sus efectos netos son positivos o neutros (o difíciles de establecer). Uno de cada diez no sabe si hay o no clientelismo, y otro tanto piensa que hay poco o muy poco clientelismo. Estas opiniones críticas son compartidas por los observadores y por los políticos. Los que adhieren a los partidos de oposición son más críticos que los oficialistas, pero incluso entre estos últimos una mayoría absoluta considera que hay clientelismo, y que el clientelismo es negativo. Estas opiniones son ampliamente mayoritarias en los países incluidos en el estudio, salvo en Guatemala y en República Dominicana. Parece razonable concluir que este juicio crítico sobre el clientelismo refleja efectivamente el pensamiento de los liderazgos políticos centroamericanos, con la posible excepción de las elites guatemaltecas y dominicanas.

Las elites tienen, entonces, opiniones (mayoritariamente) bien definidas sobre la prevalencia (hay mucho) y los efectos (negativos) del clientelismo. Varios consultados comentaron espontáneamente las *tendencias* observables en esta materia, y sus opiniones están muy divididas. Para algunos el clientelismo estaría en retroceso, por restricciones legales o por las crisis fiscales de los países de la región (“hay menos para dar”):

“el clientelismo aquí ha ido bajando, ya que los partidos políticos se han visto frente a leyes como la del servicio civil ...[que] han colocado obstáculos para remover al personal” [se refiere a la conocida práctica de echar a funcionarios del partido perdedor abriendo espacios (y cargos) para los del partido ganador];

“el clientelismo llegó a su techo, y ha empezado a bajar de a poco, a raíz de la falta de recursos”.

Para otros, en cambio, el clientelismo sería relativamente estable o estaría aumentando:

“hay muchísimo clientelismo, y creo que lo peor de todo es que ese tipo de situaciones son las que fomentan la sumisión, ya que el beneficiario se acostumbra y quiere que siga así, y en definitiva se vuelve un círculo vicioso.”

Es posible que esta divergencia de opiniones en cuanto a las tendencias de la evolución del clientelismo en la región esté vinculada, al menos en parte, a los diferentes sentidos que las elites asignan al término. La información disponible no permite juicios firmes al respecto, pero el análisis de las entrevistas sugiere que los consultados que piensan más bien en términos del clientelismo “clásico” tienden a verlo en declinación, mientras que otros, los que asignan contenidos nuevos al término (el vínculo entre patrón y cliente es horizontal, o se invierte), tienden a verlo en ascenso.

La falta de renovación de las cúpulas partidarias

Cuanto más abierto, competitivo y democrático es el contexto en el que actúan, más importante es la democracia *interna* de los partidos. Sin ella tienen más dificultades para entender y responder a las demandas de sus electorados y en última instancia de la población. La falta de renovación de las cúpulas partidarias es problemática porque normalmente expresa un déficit de democracia interna.

En particular, algunas ideas y datos disponibles sugieren que los partidos que crecieron en contextos pre-democráticos, y que en parte por esa razón sus procedimientos y prácticas internas eran también escasamente democráticos, tienden a conservar esos procedimientos después de la instauración de la democracia en sus países (Taylor-Robinson, 2001). Esto *podría* ser importante para la región centroamericana, porque en ella, como se observó en el capítulo anterior, el grueso de los partidos más influyentes (los de mayor peso electoral) nacieron bastante antes que la llegada de la democracia.

Las consultas incluyeron la siguiente pregunta: “en muchas entrevistas realizadas en toda América Latina durante el año pasado surgió el tema de la falta de renovación de las cúpulas partidarias. En su opinión, aquí en [el país del entrevistado], ¿hay efectivamente un problema de falta de renovación de las cúpulas partidarias?”. Las respuestas (a diferencia de lo que ocurre con “clientelismo”) no muestran problemas o dificultades conceptuales. Dejando de lado una pequeña minoría de entrevistados que no responde la pregunta, o que la responde pero el sentido de su respuesta no es claro (7%), las respuestas de los consultados pueden ser clasificadas sin mayores dificultades en tres grandes grupos: los que piensan que no es un problema (algo más de un quinto de las respuestas); los que opinan que sí es un problema (algo menos de tres de cada diez consultados), y los que opinan que es un problema *serio* (el grupo más numeroso, más de un tercio de los

consultados). Queda un grupo también pequeño, de posición más balanceada, que en definitiva sostiene que a veces (pero no siempre) es un problema. El Cuadro 4.3 resume estos resultados: las respuestas de los que consideran que la falta de renovación de las cúpulas es un problema “serio” se suman a las de los que sostienen que es un problema a secas, y (para no sobreestimar las imágenes críticas) las respuestas que dicen que “a veces” es un problema se suman a las que afirman que la renovación de las cúpulas partidarias *no* es un problema.

Algo menos de las dos terceras partes de los consultados (64%) creen que la renovación de las cúpulas partidarias en sus respectivos países es efectivamente problemática. Los políticos (que presumiblemente observan muy de cerca lo que ocurre en este plano) son algo más críticos que los observadores, y los políticos de los partidos de oposición son algo más críticos que los de los partidos de gobierno. Pero en todos los casos al menos seis de cada diez de los consultados en cada uno de esos grupos opina que la renovación de las cúpulas partidarias no funciona como debería. Estos juicios son ampliamente mayoritarios entre los consultados de todos los países estudiados, excepto en Costa Rica, donde sólo una minoría (algo menos de dos de cada diez entrevistados) piensa de ese modo. En Panamá los juicios críticos son mayoría, pero las opiniones están muy divididas. En cada uno de los cinco países restantes siete de cada diez consultados, o más, creen que la renovación de las cúpulas partidarias es problemática. También aquí, entonces, este juicio crítico sobre las dificultades de renovación de las cúpulas partidarias parece reflejar apropiadamente las opiniones de las elites políticas de la región (salvo las costarricenses, y tal vez también las panameñas).

Cuadro 4.3 ¿La renovación de las cúpulas partidarias es problemática? Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003 (en %)

| | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos los consultados |
|---|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Si es un problema | 64 | 60 | 61 | 68 | 64 |
| No sabe | 4 | 5 | 8 | 4 | 7 |
| No es un problema, o sólo a veces lo es | 31 | 35 | 31 | 29 | 29 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

¿Cuáles serían las causas de esta falta de renovación de los liderazgos? Las opiniones de muchos consultados dan por sentado que los principales líderes se resisten a dejar el poder; esto sería una tendencia natural:

“es el enamoramiento del poder, ya que nadie quiere irse, todos creen que van a gobernar de por vida, al mejor estilo Balaguer”.

Pero este factor es más bien una constante, presente en todas las circunstancias y países, y por lo tanto por sí solo no podría explicar porqué, incluso en la región, habría diferencias. De las consultas surgen algunos factores adicionales que podrían explicar esas diferencias. Por un lado influyen los marcos institucionales,

“no ha pegado la idea de que se necesitan instituciones”;

pero lo institucional sería probablemente menos importante que lo cultural:

“hay un anquilosamiento de la dirigencia alrededor de una figura carismática. Aquí los líderes se han transformado en caudillos (...). La gente quiere un líder”;

en el mismo sentido, y en otro país,

“la falta de renovación (...) también tiene que ver con ese patrón cultural del caciquismo”.

El impulso (el “enamoramiento del poder”) puede ser universal, pero lo que permitiría que en algunos lugares ese impulso limite efectivamente la renovación de las cúpulas está en los “patrones culturales” y en las características (y carencias) institucionales. Los patrones culturales hacen que los “caudillos” sean (o sean vistos como) “normales”; por eso mismo, los líderes que no aspiran a ser caudillos (o la clase de personalidad que aspiraría a ese tipo de liderazgo) pueden no tener futuro, porque frente a las expectativas dominantes “no dan la talla”. Los patrones culturales actúan como un filtro: permiten el ascenso de cierta clase de figuras y estilos, y bloquean a otros.

La corrupción

“Los críticos sostienen que en la *política* de los países de la región hay *mucha corrupción*. A su juicio, aquí en [el país del entrevistado], ¿estas críticas son correctas?”. La gran mayoría de los consultados cree que sí lo son. Por muchas razones:

“tráfico de influencias, compra y venta de votos en la Asamblea Legislativa, compra y venta de puestos en el gobierno (...). Todas esas situaciones se dan aquí.”

Un tema recurrente es el enriquecimiento de los políticos:

“como puede ver, hay gente que entra sin nada a la política, y al poco tiempo se ve el dinero, se compran viviendas mejores”,

y en otro país,

“quizás lo más grave de la corrupción en la política sería el uso de un conjunto de información [del Estado], tanto para hacer negocios como para beneficiarse de forma ostentosa y agresiva. Es como dicen: 'aquí no hay políticos pobres'.”

Ocho de cada diez consultados creen que efectivamente hay corrupción política en sus respectivos países; algo más de uno cada diez cree que las críticas sobre la corrupción son sólo parcialmente correctas, y los demás creen que no son correctas o no opinan al respecto. Como se ve en el Cuadro 4.4, políticos y observadores comparten este juicio crítico. Los que adhieren o prefieren a partidos de la oposición son más críticos que los que optan por los partidos de gobierno, pero incluso entre estos últimos seis de cada diez consultados expresan juicios críticos. En *todos* los países de la región, además, al menos seis de cada diez entrevistados opinan de esta forma.

| Cuadro 4.4 ¿Aquí hay mucha corrupción política? Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003 (en %) | | | | | |
|--|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos los consultados |
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Si, más bien sí | 78 | 80 | 62 | 85 | 81 |
| En parte sí, en parte no | 13 | 20 | 23 | 11 | 14 |
| No sabe | 2 | - | 7 | - | 1 |
| No, más bien no | 7 | - | 8 | 4 | 4 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

Finalmente, esta imagen de la presencia extendida de la corrupción en la política de los países estudiados es también la que surge de los estudios comparativos disponibles. En los datos recientes de Transparencia Internacional sólo uno de los países de la región está en la mitad menos corrupta: ordenando a los países según niveles crecientes de corrupción, Costa Rica está en el lugar 40 entre 91 países considerados; todos los demás están en la mitad más corrupta. Conclusiones muy similares surgen de la otra compilación de consulta frecuente en la práctica internacional, la preparada para el Banco Mundial (Kaufmann et al., 2003). En consecuencia, el juicio crítico de las elites de la región sobre la presencia de la corrupción en las políticas nacionales coincide con la visión de los observadores externos. Habría corrupción política, y no es fácil combatirla: por los

intereses involucrados, y porque

“existe un gran temor de denunciar, de participar, en parte porque somos una sociedad muy pequeña, y el poder está muy concentrado”.

Las consecuencias de la corrupción política podrían ser muchas y profundas. Políticamente tiene un efecto deslegitimador:

“el tráfico de influencias y el abuso de poder hace que muchos políticos que entran sin nada salgan ricos en poco tiempo. Creo entonces que esta partidocracia que tenemos cada vez se va a ir desacreditando más, de forma que en algún momento, y sin tomar en cuenta el fenómeno de la fragmentación interna, el sistema de partidos va a colapsar”;

pero también tendría consecuencias negativas, directas, sobre el desarrollo:

“la corrupción se puede ver como la apropiación de lo público para favorecer el interés privado. El problema de la corrupción no podemos verlo [solamente] como un problema moral (...) tiene que ver con la productividad, con la eficiencia, con el cumplimiento de las reglas básicas del capitalismo (...). El capitalismo se basa en la competencia, pero esa competencia tiene que ser justa. Ningún empresario, en la escala que sea, puede competir contra alguien que burla la ley. Eso, creo yo, no lo hemos entendido.”

Los problemas internos de los partidos

Las páginas precedentes han mostrado que, para la mayoría de las elites políticas de la región, el clientelismo, la falta de renovación de las cúpulas partidarias y la corrupción, son problemas genuinos que afectan a los partidos. Están presentes en la mayoría o en todos los países incluidos en el estudio, aunque, naturalmente, no afectan a la mayoría o a todos sus partidos individualmente considerados. Como ya se observó, estas fallas o defectos internos de los partidos tienen algo en común. Precisamente por ser “internos”, su remedio estaría relativamente más al alcance de los partidos (ciertamente más a su alcance que las circunstancias externas). Por esa razón tiene sentido sumar *cuántas* “fallas” tienen los partidos a juicio de los consultados. Como lo que se suma es aquello cuyo remedio estaría al alcance de los partidos, cuantos más factores estén “sin remediar”, mayores serán los problemas o “fallas” de los partidos. Teniendo en cuenta la naturaleza de estos tres problemas, parece razonable considerar que los entrevistados que ven fallas en los partidos en los tres planos a la vez son *muy críticos* respecto a los partidos. Los que ven problemas en dos de estos tres aspectos pueden ser llamados *críticos* a secas, y los restantes entrevistados (que ven problemas en sólo uno o ninguno de estos aspectos) son moderadamente críticos, o no son críticos.

En el sentido recién definido, casi ocho de cada diez consultados (77%) son críticos o muy críticos respecto a los partidos. Los más numerosos son los críticos (42%), seguidos por los muy críticos (35%). Los que no son críticos, o sólo lo son

moderadamente, forman el grupo más pequeño (24%)¹⁷. Políticos y observadores, adherentes o simpatizantes de partidos de gobierno y de oposición, todos ellos son mayoritariamente críticos o muy críticos, aunque con diferencias de énfasis. Las críticas son más moderadas entre los que adhieren a partidos de gobierno, y más vigorosas entre los que adhieren a partidos de oposición; los observadores están en una posición intermedia.

Cuadro 4.5 Los problemas internos de los partidos (corrupción, renovación de liderazgos, clientelismo) Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003 (en %)

| | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos los consultados |
|---------------------------------|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Muy críticos | 33 | 35 | 39 | 36 | 35 |
| Críticos | 44 | 35 | 15 | 54 | 42 |
| Críticos moderados, no críticos | 22 | 30 | 46 | 11 | 24 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

"Muy críticos" son los entrevistados que expresan juicios críticos en los tres problemas examinados (corrupción, renovación de liderazgos, clientelismo). "Críticos" son los que expresan juicios críticos en dos de esos tres temas. "Críticos moderados" o "no críticos" son los demás entrevistados (sólo una opinión crítica, o ninguna, en los tres temas).

* Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

**No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

Los muy críticos tienen un peso similar en los cuatro grupos examinados, pero los críticos moderados (o no críticos), como ya se observó, son bastante más numerosos entre los adherentes a partidos de gobierno. Consecuentemente, la categoría intermedia, los críticos "a secas", es más reducida entre los que adhieren a partidos de gobierno que entre los otros tres grupos. Entre los que adhieren a partidos de gobierno los juicios están *polarizados*: las opiniones menos numerosas (por amplias diferencias) son las de los críticos "a secas". En los otros tres grupos, y entre todos los consultados, las opiniones más numerosas son precisamente las intermedias, las de los críticos "a secas": las opiniones *no* están polarizadas. La diferencia significa que, por un lado, entre las elites de los partidos gubernamentales hay un núcleo muy crítico respecto a los partidos, de tamaño aproximadamente similar al encontrado entre las restantes elites. Por otro lado, como se observa en los Cuadros 4.2 a 4.4, los adherentes de los partidos de gobierno son menos críticos que los demás en relación al clientelismo, y especialmente en relación a la corrupción.

¹⁷ Los "no críticos" en sentido estricto (los que no expresan ningún juicio crítico en relación a esos tres problemas) son una minoría muy pequeña: apenas 4% de los consultados. La gran mayoría del último grupo de entrevistados son los críticos moderados (sólo un juicio crítico entre los tres posibles).

4.5 El desempeño de los partidos y sus problemas internos

Los juicios sobre el desempeño de los partidos tienen cierta relación con los juicios sobre los problemas internos de los partidos, pero esa relación *no* es muy estrecha. Como se observa en el Cuadro 4.6, los consultados críticos y muy críticos juzgan más negativamente el desempeño de los partidos, pero incluso entre los moderadamente críticos (o *no* críticos) la mayoría absoluta de los entrevistados también juzga negativamente el desempeño de los partidos. Este resultado es perfectamente consistente con la discusión inicial del apartado 4.1. A corto y mediano plazo lo que los partidos *son* (el conjunto de sus características individuales, incluyendo sus fallas) no necesariamente determina lo que *hacen* (incluyendo el grueso de sus políticas, *policies*, y los resultados de esas políticas, esto es, su desempeño en materia de democracia y desarrollo). Como ya se observó, los honestos pueden ser incompetentes, y los pícaros pueden ser afortunados.

Cuadro 4.6 Desempeño de los partidos según problemas internos de los partidos. Opiniones de las elites centroamericanas consultadas en junio – noviembre de 2003. (en %)

| ¿Los partidos desempeñan adecuadamente su rol? | Opiniones de los consultados sobre los problemas internos de los partidos* | | | Todos los consultados |
|--|--|----------|---------------------------------|-----------------------|
| | Muy críticos | Críticos | Críticos moderados, no críticos | |
| No | 72 | 70 | 53 | 67 |
| En parte sí, en parte no | 15 | 23 | 12 | 18 |
| Sí | 8 | 7 | 35 | 14 |
| Sin dato | 4 | - | - | 1 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 |

* "Muy críticos" son los entrevistados que expresan juicios críticos en los tres problemas examinados (corrupción, renovación de liderazgos, clientelismo). "Críticos" son los que expresan juicios críticos en dos de esos tres temas. "Críticos moderados" o "no críticos" son los demás entrevistados (sólo una opinión crítica, o ninguna, en los tres temas).

** No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

En el capítulo siguiente, al analizar las voces de la población, se muestra que las diferentes actitudes y opiniones sobre los partidos "clasifican" a los países de la región (según los juicios de sus poblaciones) de maneras también diferentes. No es posible ordenar a los países de *una única* forma, desde aquellos cuyos públicos son "más negativos" hacia sus partidos hasta los de públicos "menos negativos" hacia ellos. Lo mismo ocurre, entre las elites, al examinar sus juicios sobre el desempeño de los partidos y sus opiniones sobre los problemas internos de los partidos. Examinando los juicios de los consultados según sus países de origen, resulta claro que las elites políticas menos satisfechas con el desempeño de sus partidos no son las más críticas en cuanto a los problemas internos de los partidos. En particular:

las elites *menos críticas* sobre los problemas internos de sus partidos son las costarricenses, pero las elites *más insatisfechas* con el desempeño de sus partidos son, en pie de igualdad, las costarricenses y las hondureñas¹⁸.

4.6 La financiación de los partidos

A juicio de la abrumadora mayoría de los entrevistados (casi nueve de cada diez) la financiación de los partidos causa problemas. Estas ideas son compartidas por los políticos, los observadores, los adherentes de partidos de gobierno y los de partidos de oposición (Cuadro 4.7); no menos de las tres cuartas partes en cada uno de estos grupos individualmente consideran opina que la financiación de los partidos es problemática. Esta es, entonces, una opinión ampliamente compartida por las elites políticas de la región.

Cuadro 4.7 La forma de financiamiento de los partidos y las campañas, ¿causa problemas? Opiniones de las elites centroamericanas consultadas en junio – noviembre de 2003. (en %)

| | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos los consultados |
|--------------------------|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Sí | 84 | 90 | 77 | 85 | 88 |
| No | 13 | - | 23 | 11 | 4 |
| No sabe, sin dato | 2 | 10 | - | 4 | 4 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

Este es un tema particularmente importante porque, como lo muestra la experiencia, la financiación de los partidos es, en muchos países, una de las causas de la corrupción en ámbito político. Los consultados que vinculan *espontáneamente* la corrupción política con los problemas de escasez de recursos y la falta de una reglamentación adecuada para el financiamiento de la actividad partidaria son una minoría. Alrededor de uno de cada cuatro entrevistados indica que los aportes de los empresarios a los partidos generan compromisos que luego “hay que retribuir”. Muchos consideran, además, que esos aportes “se realizan a todos

¹⁸ Las opiniones de las elites hacia el desempeño de los partidos pueden resumirse en un índice que varía de 1 (máxima satisfacción posible) a 3 (satisfacción nula). Los promedios de los puntajes asignados por los entrevistados a los partidos en cada país son: Panamá, 1.89; República Dominicana, 2.08; Nicaragua, 2.50; El Salvador y Guatemala, 2.75; Honduras y Costa Rica, 2.85. También se pueden resumir los juicios sobre los problemas internos de los partidos en un índice que varía entre 1 (críticos moderados y no críticos) y 3 (muy críticos). Los promedios de los puntajes en este caso son: Costa Rica, 1.62; Guatemala, 1.75; República Dominicana, 2.08; Panamá, 2.22; Honduras, 2.23; El Salvador, 2.50, y Nicaragua, 2.56.

los partidos”; serían “una inversión” de los que efectúan los aportes:

“el mismo empresario que les da a los sandinistas les da luego a los liberales. Y el empresario sabe que los sandinistas saben que les dio a los liberales, y los liberales [saben] que les dio a los sandinistas.”

Esta sería una manera normal de sostener la actividad partidaria, y en particular las campañas electorales. Son pocos los que afirman que estas prácticas son ejemplos de corrupción, pero algunas respuestas son duras. Para un consultado panameño,

“aquí no tenemos partidos políticos, sino sociedades anónimas que sirven para los procesos electorales (...). Digo que son sociedades anónimas ... porque buscan únicamente cumplir un objetivo muy concreto, ya sea por intereses políticos o económicos, lo que buscan es estar dentro del poder.”

Sin embargo, hay un tema que introduce complicaciones y diferenciaciones adicionales. Los problemas que podría plantear el dinero que proviene de empresarios legales son diferentes a los problemas que provienen del narcotráfico. Casi uno de cada cinco entrevistados manifiesta, siempre con preocupación, que el narcotráfico (o el “crimen organizado”, más en general) está aportando a las finanzas de algunos políticos o de algunos partidos. Esta práctica sería relativamente reciente, y viene *in crescendo*. No se la describe en detalle en ninguna de las entrevistas, pero es evidente que está generando preocupaciones muy serias.

La financiación “de los partidos y las campañas” es claramente problemática. La remuneración de los activistas y cuadros partidarios también puede plantear problemas, pero, a juicio de los consultados, son problemas de muy diferente naturaleza. Casi nueve de cada diez consultados opina que la financiación de los partidos y las campañas es problemática, pero apenas algo más de cuatro de cada diez piensa del mismo modo en relación a las remuneraciones de activistas y cuadros partidarios. Y casi otro tanto piensa lo contrario: las opiniones están muy divididas. Como se ve en el Cuadro 4.8, esta visión dividida caracteriza, en términos generales, a todos los diferentes grupos de entrevistados (políticos, observadores, adherentes de partidos de gobierno, adherentes de partidos de oposición).

Estas formas de pensar tan diferentes (respecto a la financiación de los partidos por un lado, y de los cuadros partidarios por otro) sugieren que, para muchos consultados, o bien los partidos no necesitan cuadros permanentes, o bien sí los necesitan, pero ya estarían financiados. En el primer caso los partidos, al menos implícitamente, no serían vistos como organizaciones estables, con vida propia permanente. Serían más bien “máquinas electorales” que se activan en los momentos apropiados y luego “duermen” hasta la siguiente campaña; algunos entrevistados lo dicen explícitamente. Para un consultado,

“los partidos políticos en El Salvador, incluyendo el nuestro, han sido meros aparatos electorales. Una vez pasada la elección el partido se muere, y no queda ni un centro de estudios ni nada por el estilo.”

Cuadro 4.8 La forma de remuneración de activistas y cuadros partidarios, ¿causa problemas? Opiniones de las élites centroamericanas consultadas en junio – noviembre de 2003. (en %)

| | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos los consultados |
|-------------------|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Sí | 44 | 50 | 54 | 50 | 43 |
| No | 40 | 30 | 38 | 43 | 40 |
| No sabe, sin dato | 16 | 20 | 8 | 7 | 17 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

En el segundo caso (los cuadros permanentes son necesarios, pero ya están financiados) los cuadros deberían tener medios de vida propios. Por lo tanto: (a) o son ricos, o si no lo son, (b) si su financiación no depende de la política, entonces no pueden ser políticos *profesionales*, dedicados exclusivamente a la política, o (c) su financiación sí depende de la política, lo que lleva directamente a ciertas prácticas clientelísticas mencionadas por varios entrevistados: el empleo público como forma de mantenimiento de organizaciones políticas. Para un consultado hondureño,

“se financian con empleos públicos, se los emplea y luego se los toma para hacer activismo (...). Es un tema que no genera ruido, porque lo hace el partido ganador, y luego el otro, y así sucesivamente. Ahora, en los otros partidos que no acceden al poder, donde no hay una compensación a corto plazo [para] la militancia, se termina produciendo un vacío.”

4.7 Las virtudes de los partidos

Los partidos, a pesar de todos sus problemas, tienen virtudes. Así lo creen ocho de cada diez consultados, creencia compartida en términos muy similares por los distintos grupos de consultados: los políticos, los observadores, los adherentes de partidos de gobierno y los de partidos de oposición (Cuadro 4.9). La principal virtud de los partidos es que tratan de construir la democracia. Casi la mitad de los entrevistados menciona espontáneamente la construcción de la democracia como uno de los principales aportes de los partidos.

En el caso de Costa Rica esa construcción ya estaría muy avanzada:

“yo veo como una virtud la herencia institucional que [los partidos] nos han dejado hasta el día de hoy. Creo que han logrado el desarrollo de una

institucionalidad democrática estable. Se han creado buenas instituciones públicas, sobre todo en materia de derechos ciudadanos.”

**Cuadro 4.9 ¿Los partidos tienen virtudes?
Opiniones de las élites centroamericanas consultadas en junio –
noviembre de 2003. (en %)**

| | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos los consultados |
|-------------------|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| SI | 84 | 80 | 85 | 82 | 81 |
| No | 11 | 10 | 8 | 14 | 10 |
| No sabe, sin dato | 4 | 10 | 8 | 4 | 10 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

En cambio, según el sentimiento dominante de la mayoría de los políticos y observadores entrevistados, en los demás países de la región la democracia está aún “en obra”, y en algunos casos más bien cerca de los cimientos. Por limitada que sea esa construcción, sin embargo, el mérito es de los partidos. Un consultado nicaragüense lo dice concisamente:

“lo que hay de democracia [en Nicaragua] lo han construido los partidos políticos”.

En una región que ha vivido recientemente conflictos muy intensos, los partidos son también valorados porque, a diferencia de otros grupos de la sociedad, buscan el diálogo y el consenso. Prefieren la paz antes que la guerra, y tratan de pacificar a los grupos belicosos. Cumplen este rol pacificador porque necesitan de un mínimo de estabilidad institucional para funcionar, pero también porque los políticos “naturalmente” trabajan para llegar a acuerdos, y en ese proceso educan a la sociedad sobre las ventajas de esa actitud de búsqueda de consensos. Para un entrevistado dominicano,

“otra virtud que les encuentro a los partidos es que, si bien internamente ellos tienen tendencias caóticas, son capaces de sentarse a dialogar. Ello indica que existe un nivel mínimo de amistad y confianza entre los partidos, unas reglas no escritas que, en definitiva, le dan una cierta estabilidad al país.”

Para construir la democracia es necesario representar a la gente. Los entrevistados que señalan espontáneamente que una de las virtudes de los partidos

consiste en que por lo menos *intentan* representar los intereses de todos los votantes no son muy numerosos (alrededor de uno de cada cinco); la mayoría de los que se refieren al tema tiende a opinar que en este plano queda mucho camino por recorrer.

En suma: nadie, ni siquiera los más críticos de los consultados, sugiere que hay caminos posibles *sin* los partidos. Para casi todos los entrevistados los partidos son instituciones *imprescindibles* para el desarrollo político y la construcción de la democracia. Si se les pidiera un balance, la mayoría de los entrevistados tal vez aceptaría como resumen aceptablemente aproximado la conclusión de un consultado guatemalteco:

“los partidos son malos, pero estaríamos mucho peor sin ellos.”

4.8 Hacia el futuro: las prioridades

También se preguntó a los consultados cuáles deberían ser, a su juicio, “los principales pasos a seguir *para fortalecer a los partidos políticos*” de sus respectivos países. Se obtuvo un amplio abanico de respuestas, pero sólo seis de ellas fueron mencionadas espontáneamente por al menos uno de cada diez entrevistados (Gráfico 4.2). Las dos medidas más mencionadas (ambas por algo más de un tercio



de los consultados) son “reformular las leyes sobre los partidos” (en términos generales; el 36% de los entrevistados expresó esta idea), y específicamente “reformular el financiamiento de los partidos” (35%). Esta última es la medida concreta más mencionada, y seguramente confluyen aquí diferentes motivos. Para algunos esto es necesario para “nivelar la cancha”, haciendo menos desiguales las posibilidades de los partidos y tratando de evitar que sean controlados, de hecho, por los poderes económicos establecidos. Para otros esto refleja su preocupación (ostensiblemente visible sólo en una minoría, como ya se observó, pero en esa minoría es una preocupación grave) por las “mafias organizadas”, y especialmente por el narcotráfico.

Uno de cada cuatro entrevistados se refirió a la necesidad de capacitar a los liderazgos y cuadros partidarios, y algo más de uno de cada diez entrevistados mencionó tres temas adicionales: facilitar la renovación de las cúpulas partidarias (y/o dar más espacio a los jóvenes); renovar programas, poner más énfasis en los aspectos programáticos, y fortalecer la justicia electoral.

Todas estas respuestas, individualmente consideradas, son sensatas y razonables. Sin embargo, dos características de estas respuestas son particularmente llamativas. En primer lugar, el grueso de las respuestas de las dos familias de “soluciones” más frecuentemente mencionadas (reformas: a las leyes sobre partidos, a la financiación de los partidos) son muy genéricas, escasamente elaboradas. En segundo lugar, y en términos aún más generales, en la mayoría de las entrevistas se observa un contraste claro entre la riqueza y matices de los *diagnósticos* de la situación, por un lado, y la parquedad y escasa elaboración de las *soluciones*, de las medidas dirigidas a enfrentar los problemas identificados en el diagnóstico¹⁹.

La mayoría de los consultados fueron considerablemente críticos hacia los partidos. Su pensamiento en esas materias parecía estar claramente definido. Sin embargo, en las reuniones de presentación de los primeros resultados se encontró una reacción similar en todos los países: cierta *sorpresa* ante las características del diagnóstico colectivo. Lo que individualmente parecía claro para la mayoría de los consultados, sorprendía cuando se lo presentaba como el pensamiento mayoritario de los liderazgos nacionales y regionales. Lo que parece sorprender a la mayoría de los consultados es la constatación de hasta qué punto lo que para ellos eran sus ideas personales son, en realidad, ideas compartidas por la mayoría de sus pares en toda la región. Es posible que esa sorpresa ayude a explicar el contraste entre la claridad de los diagnósticos y la relativa parquedad de las soluciones propuestas: sólo tiene sentido reflexionar en profundidad sobre aquello que ya está efectivamente planteado como problemático. Sea cual fuere la causa, éste parece ser uno de los problemas centrales. *Colectivamente*, los liderazgos políticos no han asumido aún que los partidos están en problemas. Si esto es así, al menos parte importante del problema está en que no se ve que hay un problema.

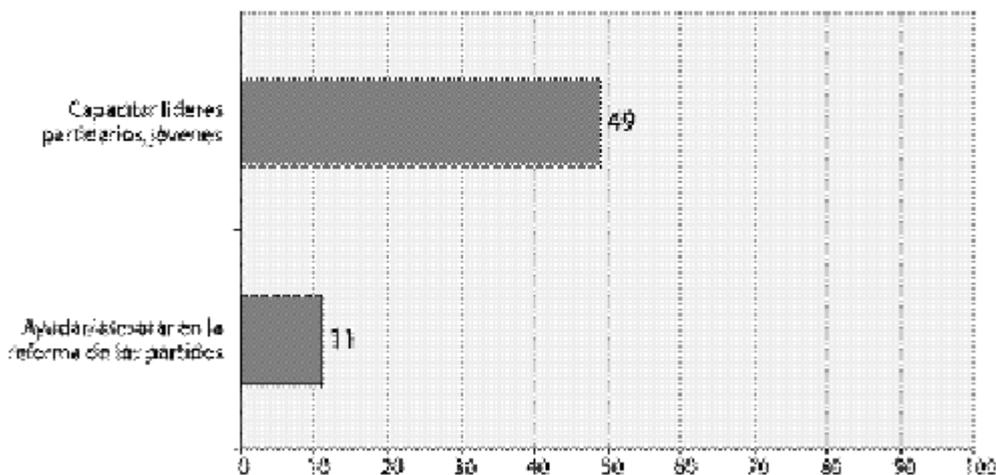
¹⁹ Las transcripciones del Anexo 2 son ilustrativas de los dos aspectos.

4.9 Hacia el futuro: la ayuda externa

La pregunta final formulada a los consultados fue la siguiente: “aparte de apoyos financieros directos, ¿qué podrían hacer las *agencias de cooperación* y los *organismos internacionales* para *ayudar a fortalecer a los partidos*?”. Aquí el espectro de respuestas se redujo significativamente, y sólo dos de ellas fueron mencionadas espontáneamente por al menos uno de cada diez entrevistados (Gráfico 4.3). La mitad de los consultados (49%) sostuvo que podrían ayudar en la capacitación de jóvenes y líderes partidarios. Esta respuesta es consistente con los temas que los consultados consideraron prioritarios, y también es consistente con una preocupación recurrente por el capital humano de los partidos y de las sociedades de la región. El segundo tema más mencionado, a considerable distancia del primero (aparece en apenas un 11% de las respuestas), es el de ayudar y asesorar en la reforma de los partidos. Esto también es claramente consistente con las prioridades de los consultados.

En síntesis, las elites regionales no pretenden que la cooperación internacional resuelva sus problemas, pero sí recibirían de muy buen grado ayuda con los instrumentos que consideran imprescindibles para enfrentarlos, y en primer y principal lugar, ayuda en la formación de recursos humanos necesarios y escasos.

Gráfico 4.3 Lo que podrían hacer las organizaciones de cooperación internacional para ayudar a fortalecer a los partidos. Opinión de las élites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003 (menciones espontáneas, todos los entrevistados, en %)



* Los porcentajes no suman 100; los consultados mencionaron más de una medida que les pareciera apropiada. Para cada medida, se cita índice al porcentaje del total de entrevistados que la mencionó espontáneamente.

Las voces de las sociedades y de los grupos relativamente excluidos

En este capítulo se examina el estado actual de la opinión pública centroamericana sobre los partidos políticos y su evolución durante los últimos años. La mayor parte de la información proviene de la edición 2003 del Latinobarómetro (LB 2003), cuyos resultados se comparan con los de las ediciones de años anteriores. El Latinobarómetro es una encuesta anual que se realiza en todos los países de América del Sur y América Central utilizando la misma metodología. Esto permite comparar los resultados obtenidos en los distintos países de la región. Buena parte de las preguntas se renueva año a año, pero un grupo de indicadores básicos (por ejemplo, confianza en los partidos y otras instituciones, actitudes hacia la democracia) se ha repetido en muchas mediciones. Como la metodología es la misma, esto permite comparar la evolución de esos indicadores desde 1996 (primera encuesta del Latinobarómetro). En algunos casos también se presenta información sobre República Dominicana de la III Encuesta Nacional de Cultura Política y Democrática en Dominicana, Demos 2001.

Se parte de una breve descripción de cómo el público percibe la situación económica y política actual de la región; en segundo lugar se examina el valor que los centroamericanos asignan a la democracia como régimen político; en tercer lugar se analizan las opiniones sobre el funcionamiento de los partidos y los liderazgos, y por último se exploran las actitudes y opiniones de tres grupos sociales que tradicionalmente han sido políticamente marginados (“relativamente excluidos”): los jóvenes, las mujeres y los indígenas.

5.1 La percepción de la situación económica y de la situación política

En el año 2003 el público centroamericano juzga muy negativamente la situación económica. En cifras promedio para toda la región, sólo el 1% dice que la situación de la economía es “muy buena” y apenas el 6% que es “buena”; el 65% cree que es “mala” o “muy mala” y un 28% adicional que es “regular”. El balance de esta evaluación (la resta de los juicios positivos menos los negativos) es de -58 puntos porcentuales. Las situaciones nacionales no distan mucho de este promedio regional tan negativo. Los tres países que muestran juicios menos críticos son Panamá, El Salvador y Costa Rica, con balances negativos de -51, -52 y -52 respectivamente. Los juicios más críticos se encuentran en Honduras, Guatemala y Nicaragua, con balances de -59, -60 y -75 puntos porcentuales respectivamente.

La percepción sobre la situación económica familiar, medida a través de lo que se denomina el “ingreso subjetivo”, es decir, en qué condiciones llega una familia al final del mes con el ingreso que recibe, es igualmente problemática. El 61% de los centroamericanos declara que el ingreso del hogar “no le alcanza para cubrir los gastos del mes”, un 30% adicional responde que le “alcanza justo, sin grandes dificultades”, y apenas el 7% que “le alcanza bien, y puede ahorrar algo de dinero”.

En comparación con el contexto económico, la realidad política es vista en términos algo menos negativos (Gráfico 5.1). El 12% de los centroamericanos dicen que la situación política es “muy buena” o “buena”, pero la política no es un tema que interese a la población. Sólo el 19% dice interesarse “mucho” o “algo” en política. Este porcentaje alcanza sus valores más altos en Panamá y Costa Rica (23% y 22%, respectivamente), y los más bajos en Guatemala y Honduras, 13% en ambos casos (Gráfico 5.2).¹

5.2 El valor de la democracia

Por primera vez en la historia casi todos los países latinoamericanos cuentan con elecciones libres, regulares y aceptablemente transparentes, regímenes políticos con más de un partido, y derechos civiles y políticos amparados constitucionalmente. Aunque en muchos casos con carencias y problemas serios, son democracias “en construcción”. Este es uno de los mayores cambios ocurridos en América Latina durante los últimos veinte años. Sin embargo, este progreso político no ha sido acompañado por avances comparables en el terreno económico.

La situación política actual, y el estado de la democracia en los países centroamericanos, deben analizarse teniendo en cuenta el peso del pasado reciente. Todos ellos han logrado poner fin a conflictos violentos que enfrentaron a sus ciudadanos, en algunos casos durante décadas. El tiempo transcurrido desde el

¹ La pregunta utilizada en la encuesta Demos 2001 en República Dominicana no es exactamente la misma que la del Latinobarómetro. Para hacerlas compatibles, las personas que en la encuesta dominicana se ubicaban en la categoría “regular” fueron distribuidas entre los “muy” y los “nada” interesados en política de acuerdo al peso relativo original de estas dos últimas categorías.

Gráfico 5.1 La voz de la población de los seis países del istmo. LB2003

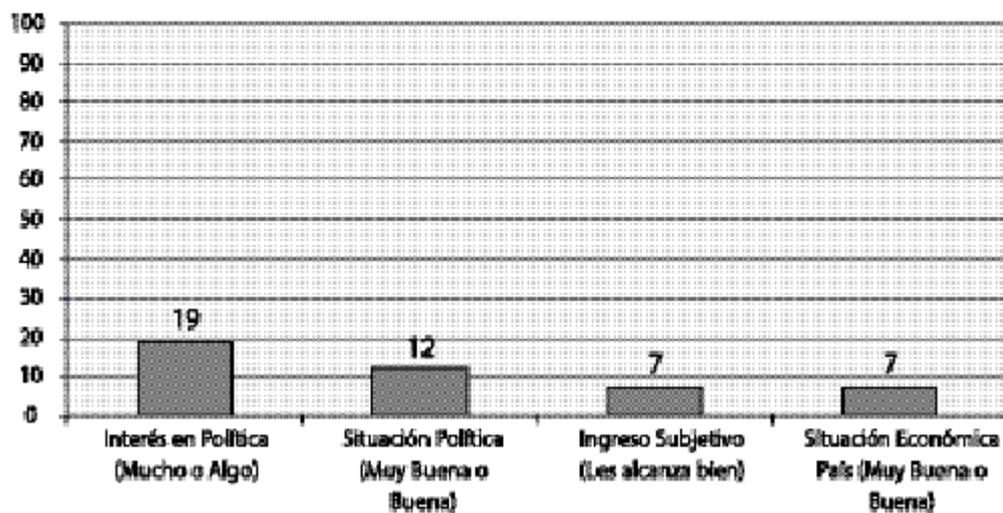
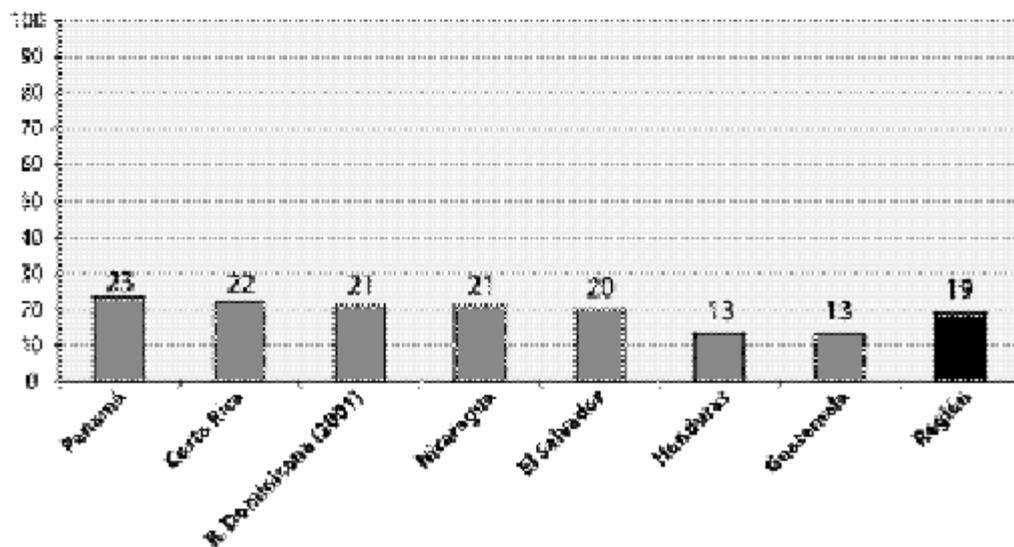


Gráfico 5.2 La voz de la población. Interés en la política (% que responde "mucho o algo") LB 2003



comienzo de la transición hacia la democracia representativa es (históricamente) muy breve: apenas una generación. Salvo en Costa Rica, donde la democratización comenzó mucho antes, en general se acepta que las primeras “transiciones” comenzaron en República Dominicana en 1978 y en Honduras en 1982 (LPI).

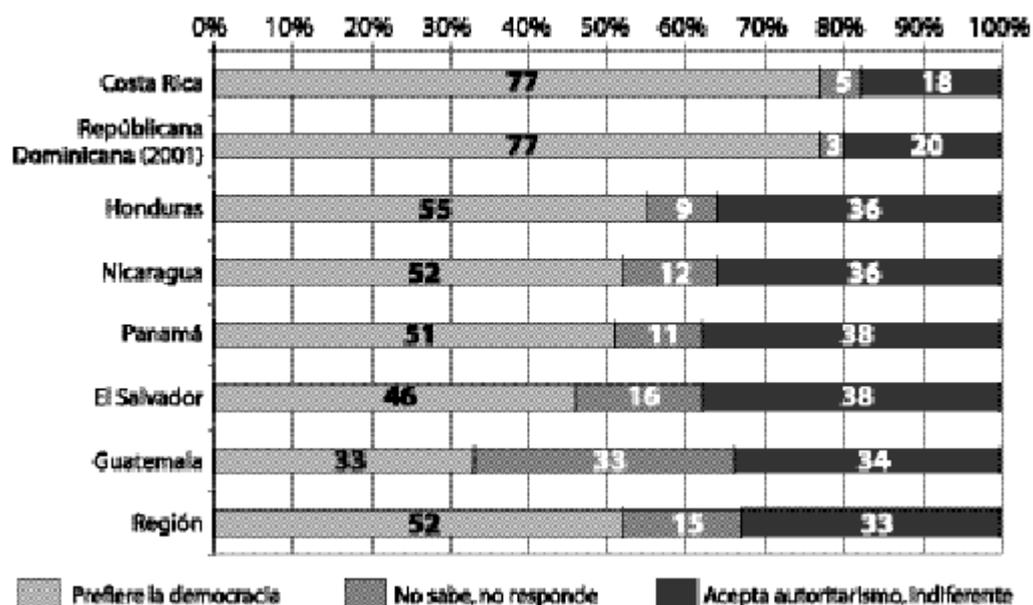
Estas fechas corresponden al principal hecho político de la transición (la asunción de un presidente electo democráticamente), pero incluso después de esas fechas los regímenes políticos emergentes debieron convivir con elementos del pasado autoritario. Esto significa que la experiencia y la exposición a la vida democrática de la ciudadanía de estos países ha sido breve.

La democracia como sistema de gobierno

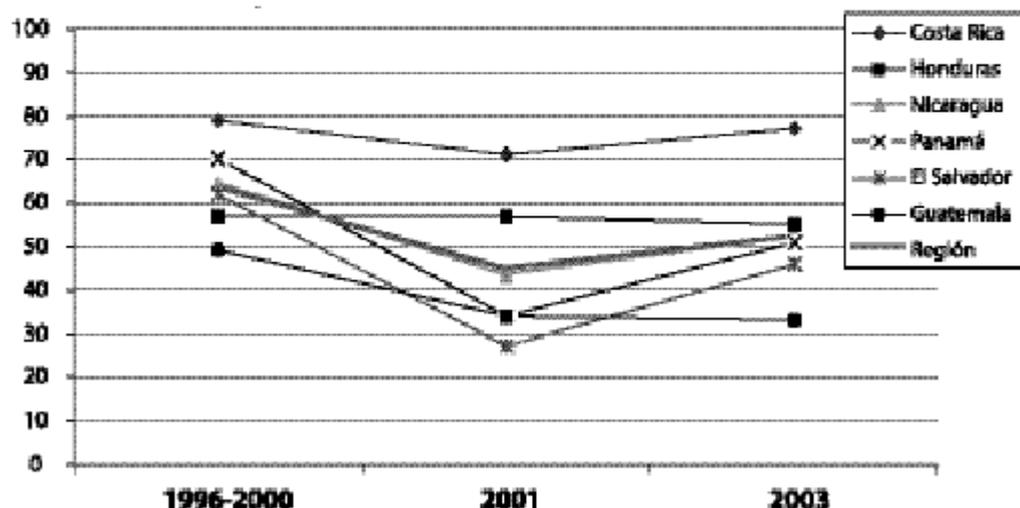
Según los datos del LB2003, el 52% de los centroamericanos “prefiere la democracia a cualquier otra forma de gobierno”, el 33% considera que “en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” o “le da igual uno u otro”, y un 15% adicional no sabe o no responde la pregunta. Estos resultados muestran un apoyo un poco mayor a la democracia que en 2001, cuando quienes preferían la democracia eran menos de la mitad (44%), pero bastante menor al registrado en el período 1996-2000, donde en promedio dos terceras partes de la población (64%) consideraban que la democracia era siempre preferible a otras formas de gobierno.

Costa Rica y Honduras son los dos países de la región con mayor proporción de ciudadanos que prefieren la democracia (77% y 55% respectivamente), y en ellos también se observa más estabilidad en las opiniones en los últimos siete años. Dos años atrás República Dominicana también tenía una alta proporción de apoyo a la democracia (el 77% de su población apoyaba la democracia, como en Costa Rica).

Gráfico 5.3 La voz de la población. Apoyo a la democracia. LB2003



**Gráfico 5.4 La voz de la población. Apoyo a la democracia (% “democracia es preferible a cualquier otro sistema”).
Latinobarómetro 1996-2003**



En todos los países, salvo Guatemala, la proporción de los que creen que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno” es mayor a la de los que piensan que “en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático” sumados a los que opinan que “les da igual uno u otro”. Sin embargo, tres de cada diez ciudadanos centroamericanos siguen pensando que son aceptables, o incluso preferibles, los gobiernos autoritarios. Costa Rica y Guatemala son los dos extremos: en Costa Rica apenas el 18% de la población piensa que la democracia no es siempre la mejor forma de gobierno; en Guatemala el 34% piensa así (Gráficos 5.3 y 5.4).

El funcionamiento de la democracia

Las poblaciones centroamericanas piensan que la democracia es el mejor sistema de gobierno, pero no están satisfechas con su funcionamiento real en sus respectivos países. Como ya se observó, la mayoría absoluta de la población de la región (52%) prefiere la democracia “a cualquier otra forma de gobierno”, pero sólo algo menos de un tercio (32%) está satisfecha con su funcionamiento real, veinte puntos porcentuales menos (Gráfico 5.5). La tendencia en este último indicador también es negativa: el porcentaje de satisfechos con el funcionamiento de la democracia se ha reducido desde 1997 a la fecha, aunque según los datos (y del mismo modo que lo ya observado con las actitudes hacia la democracia) el peor momento fue hace dos años; ahora se observa una pequeña mejoría (Gráfico 5.6).

Nuevamente son Costa Rica y Honduras los países que presentan mayor proporción de ciudadanos satisfechos con la democracia, y Guatemala se

Gráfico 5.5 La voz de la población. Satisfacción con la democracia.
LB2003

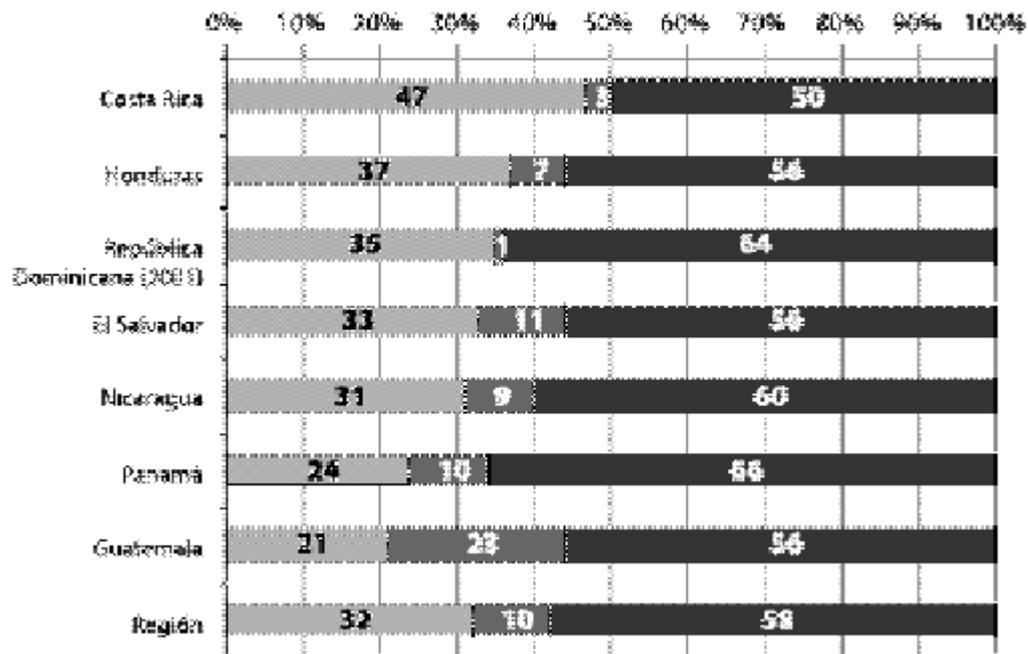
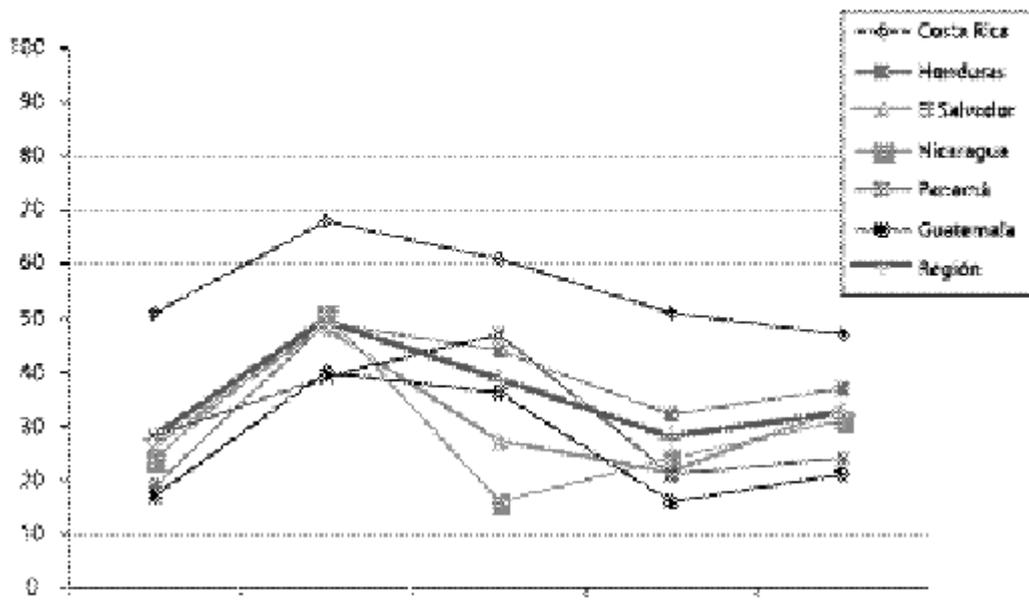


Gráfico 5.6 La voz de la población. Satisfacción con la democracia
(% de "muy satisfechos" y "más bien satisfechos")
Latinobarómetro 1996-2003



encuentra en el extremo opuesto. En todos los países la proporción de insatisfechos es ampliamente superior a la de satisfechos; en la mayoría es dos y hasta tres veces superior a la proporción de satisfechos. En República Dominicana el 35%² de la población estaba satisfecha con la democracia en 2001, un porcentaje algo inferior al de Costa Rica y Honduras hoy. Esta insatisfacción predominante en toda la región es tal vez el principal motivo por el cual la mitad de la población centroamericana (50%) “aceptaría que un gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos” (sólo algo más de un tercio, el 35% está en desacuerdo con esta idea).

Sin embargo, la mayoría absoluta de la población centroamericana (61%) está de acuerdo con que “la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”, y otro porcentaje similar (63%) piensa que “la democracia es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado” (Gráfico 5.7). Estos son los indicadores de cultura democrática más favorables para el conjunto de la región. Puesto que también una mayoría absoluta (52%) cree que “la democracia es preferible a cualquier otro sistema de gobierno”, se puede concluir que, *en principio*, la democracia es el régimen político que los centroamericanos quieren para sí mismos.

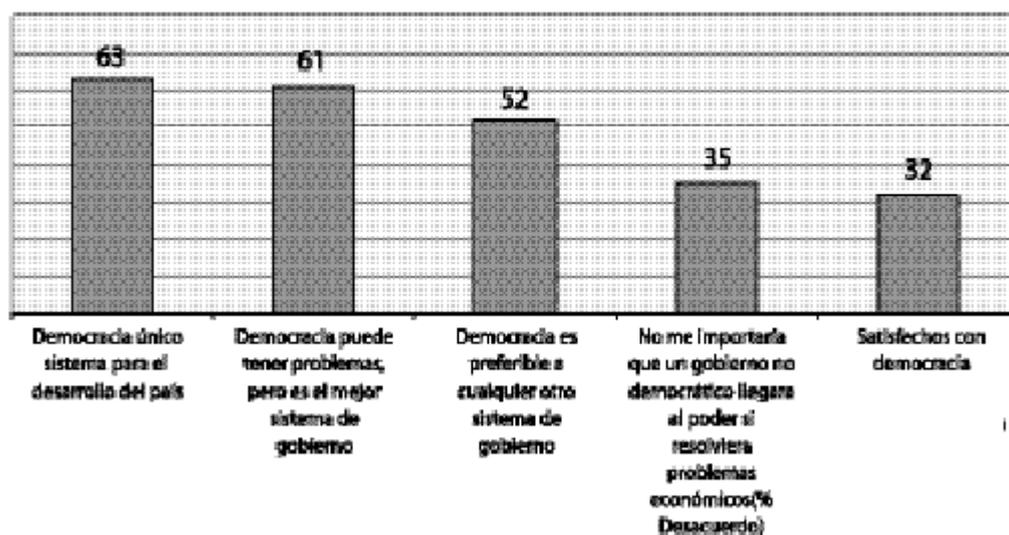
Aquí “en principio” significa “si las otras condiciones se mantienen”. Por un lado, las poblaciones de la región tienden a coincidir en que la democracia es el mejor de los posibles regímenes de gobierno; por otro lado, la mayoría apoyaría a un régimen no democrático si fuera capaz de resolver los problemas económicos. Estos juicios divergentes reflejan lo que Sartori ha llamado el proceso de universalización de la democracia como ideal. Se defiende la democracia como ideal, como *meta*, pero para la mayoría de los centroamericanos el régimen político es menos importante que la satisfacción de sus necesidades económicas.

5.3 Los partidos políticos

Los partidos políticos son instituciones imprescindibles para el funcionamiento de la democracia tal como la conocemos. Recogen las demandas de la sociedad, las articulan en políticas concretas, y reclutan y forman el personal político que representará a la población en las legislaturas y los poderes ejecutivos. La salud de la democracia representativa depende de la fortaleza de los *partidos* y del buen funcionamiento de los *sistemas* de partidos; sobre esto hay un amplio consenso en la literatura académica. Los partidos débiles tienen dificultades para articular las demandas de la ciudadanía, orientar a la opinión política y movilizar a la población cuando es necesario. Los partidos débiles tienen además bastante más dificultades para resistir las demandas corporativas y las presiones de agentes no democráticos.

² La pregunta utilizada en la encuesta Demos 2001 en República Dominicana no es exactamente la misma que la del Latinobarómetro. Para hacerlas compatibles, las personas que en la encuesta dominicana se ubicaban en la categoría “regular” fueron distribuidas entre los “satisfechos” y los “insatisfechos” de acuerdo al peso relativo original de estas dos categorías.

Gráfico 5.7 La voz de la población. Opiniones sobre la democracia (en % para toda la región). LB2003



La fortaleza de los partidos depende, entre otras cosas, de su liderazgo, su estructura y organización, su financiamiento, su edad (si las restantes condiciones son aproximadamente iguales, cuanto más antiguos, más fuertes serán), sus resultados electorales, su transparencia operativa y su capacidad de renovación interna. También depende de lo que la gente piense de ellos, y de su disposición a participar en las actividades partidarias. Desde esta perspectiva, entonces, ¿los centroamericanos se sienten cerca de sus partidos? ¿Les tienen confianza? ¿Aceptan a sus líderes? ¿Creen que funcionan razonablemente bien?

La confianza en los partidos

El año 2003 presentó el nivel más bajo de confianza en los partidos políticos de los últimos siete años. La tendencia, en mediciones anuales realizadas desde el año 1996, muestra un importante declive en todos los países de la región (Cuadro 5.1, Gráfico 5.9). Apenas uno de cada diez centroamericanos (10%) tiene “algo” o “mucho” confianza en los partidos de su país, mientras que una abrumadora mayoría (86%) dice tenerles “poca” o “ninguna” confianza. Para llegar a este nivel de desconfianza hacia los partidos la proporción de centroamericanos que tienen confianza en ellos se ha reducido a la tercera parte del valor registrado en su mejor momento, cayendo de un valor máximo de 32 (en 1997) a 10% en apenas seis años.

La situación es muy pareja en los seis países sobre los que se dispone de información, y en todos ellos se observan porcentajes muy altos de desconfianza y las mismas tendencias negativas. El 90% de la población nicaragüense no confía en sus partidos, como tampoco lo hace el 90% de los costarricenses, el 87% de los hondureños, el 85% de los salvadoreños, el 82% de los guatemaltecos y el 81% de los panameños (Gráfico 5.8). En el caso de República Dominicana, en 2001 apenas

el 6% de la población confiaba en los partidos. Si bien cada país tiene sus propias especificidades y su historia política singular, los resultados muestran que esta aguda crisis de confianza en los partidos es un problema común a toda la región.

Cuadro 5.7 Confianza en los partidos políticos
(% de personas que indican tener "mucho" o "algo" de confianza)

| Pais | 1996 | 1997 | 1998 | 1999/2000 | 2001 | 2003 |
|-----------------|--------------|--------------|----------|--------------|--------------|--------------|
| Guatemala | 21.78 | 23.30 | 19.40 | 17.40 | 9.20 | 7.81 |
| Nicaragua | 33.66 | 30.54 | - | 9.79 | 18.80 | 7.52 |
| Costa Rica | 15.29 | 25.72 | 28.90 | 23.68 | 19.70 | 9.56 |
| Honduras | 22.65 | 35.56 | - | 17.95 | 14.20 | 11.58 |
| Panamá | 16.12 | 28.11 | 18.30 | 27.40 | 25.90 | 14.84 |
| El Salvador | 24.63 | 45.35 | - | 23.98 | 17.00 | 10.53 |
| Promedio | 22.36 | 32.18 | - | 20.03 | 17.47 | 10.31 |

Actualización de LPI, p.148.

Gráfico 5.8 La voz de la población. "¿Cuanta confianza tiene Ud. en los partidos políticos?" LB2003

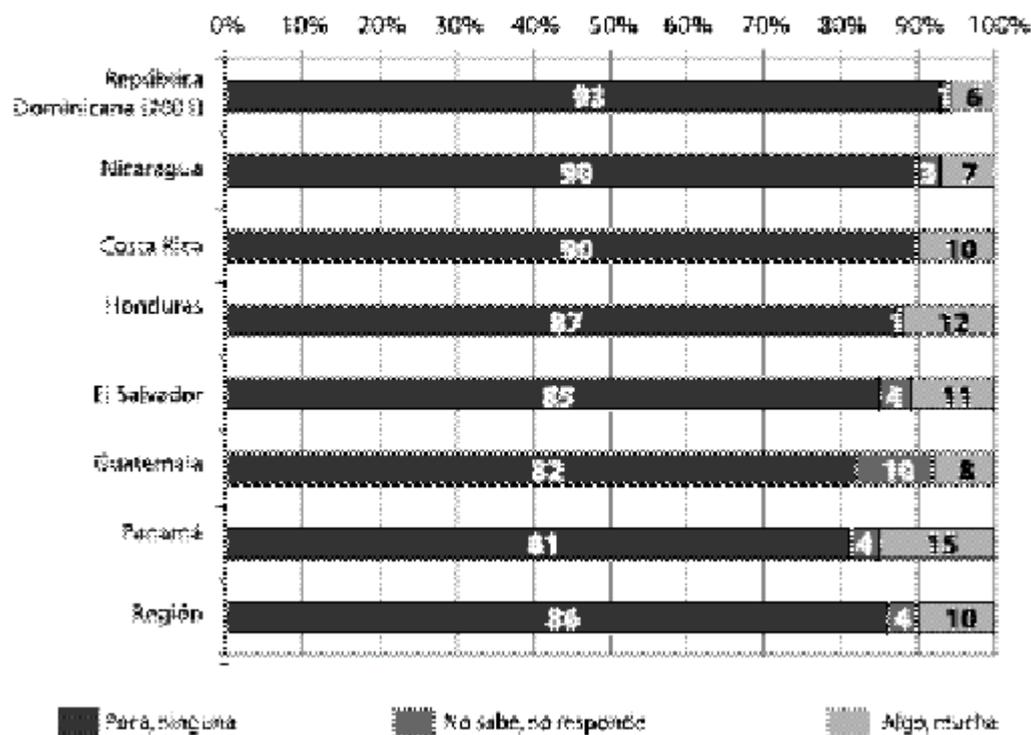
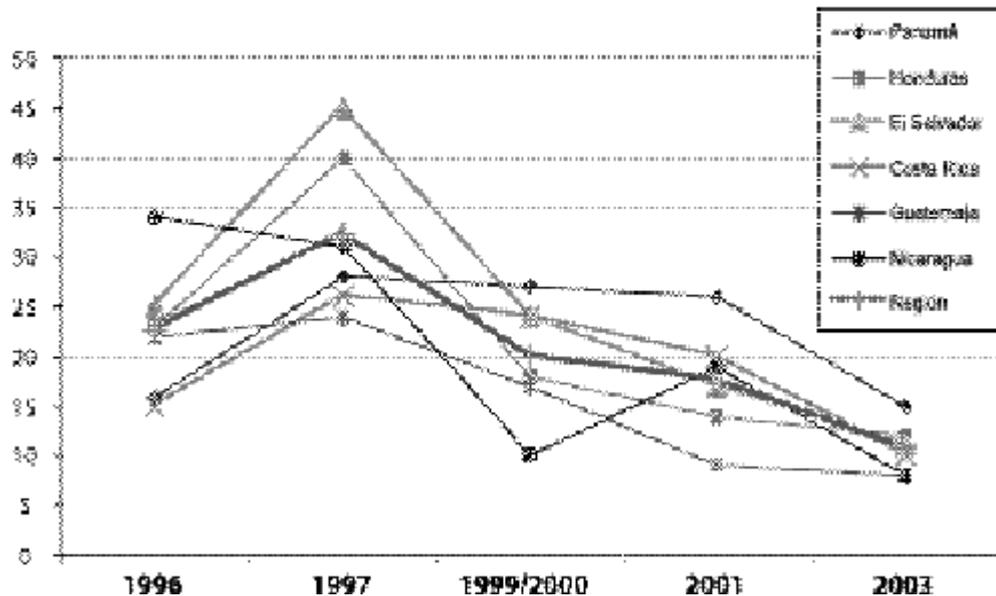


Gráfico 5.9 La voz de la población. ¿Cuánta confianza tiene Ud. en los partidos políticos? (% que responde "mucho" o "algo").
Latinobarómetro 1996-2003



La desconfianza hacia los partidos se observa en todos los estratos sociales. En los estratos altos de las sociedades centroamericanas, en particular, esa desconfianza es tanto o más elevada que la observada en el conjunto de la población. Entre los centroamericanos que obtuvieron algún tipo de educación universitaria, el 91% expresa poca o ninguna confianza hacia los partidos, e idéntico porcentaje se observa entre quienes tienen mejor nivel socioeconómico. Entre las personas que prestan diariamente mucha atención a las noticias políticas en radio, prensa y TV, y además tienen educación universitaria, el 90% desconfía de los partidos. Como se ve en el Cuadro 5.2, esto vale para la mayoría de los países del istmo, con excepciones parciales en Nicaragua, Honduras y Guatemala.

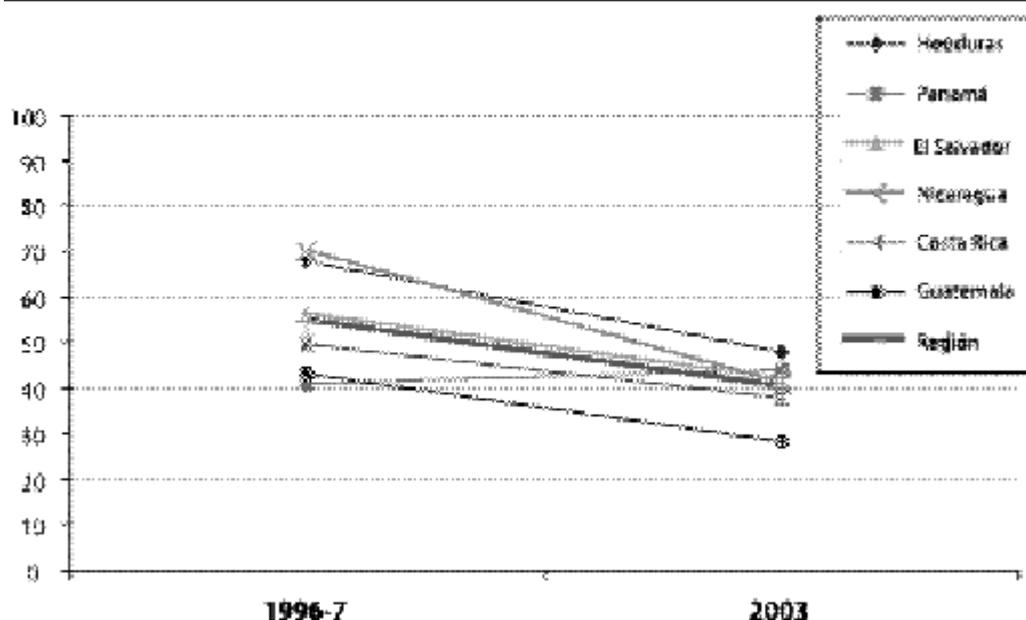
En términos generales, todos estos grupos sociales (los más educados, los de nivel socio económico alto y medio alto, los más atentos a la información política) son los grupos de referencia (y pertenencia) del grueso de las elites políticas. En consecuencia, parece razonable que las actitudes de las elites políticas de la región apunten en la misma dirección crítica hacia los partidos, como se ha mostrado en el capítulo anterior.

Esta falta de confianza en los partidos políticos caracteriza a toda América Latina. El país mejor situado de la región en este aspecto es Uruguay, pero incluso allí apenas el 18% de la población expresa confianza en los partidos. Panamá está tercero en la lista latinoamericana (el 15% de su población confía en los partidos).

Cuadro 5.2 Confianza en partidos políticos ("ninguna" y "poca"), en % LB2003

| | Toda la población | Población con educación universitaria | Población de NSE Alto-medio-alto | Población con alta atención diaria a noticias políticas y educación universitaria |
|---------------|-------------------|---------------------------------------|----------------------------------|---|
| Costa Rica | 90 | 93 | 92 | 91 |
| Guatemala | 82 | 87 | 92 | 82 |
| Panamá | 81 | 89 | 90 | 97 |
| El Salvador | 85 | 90 | 89 | 88 |
| Nicaragua | 90 | 94 | 83 | 85 |
| Honduras | 87 | 86 | 89 | 77 |
| Región | 86 | 91 | 91 | 90 |

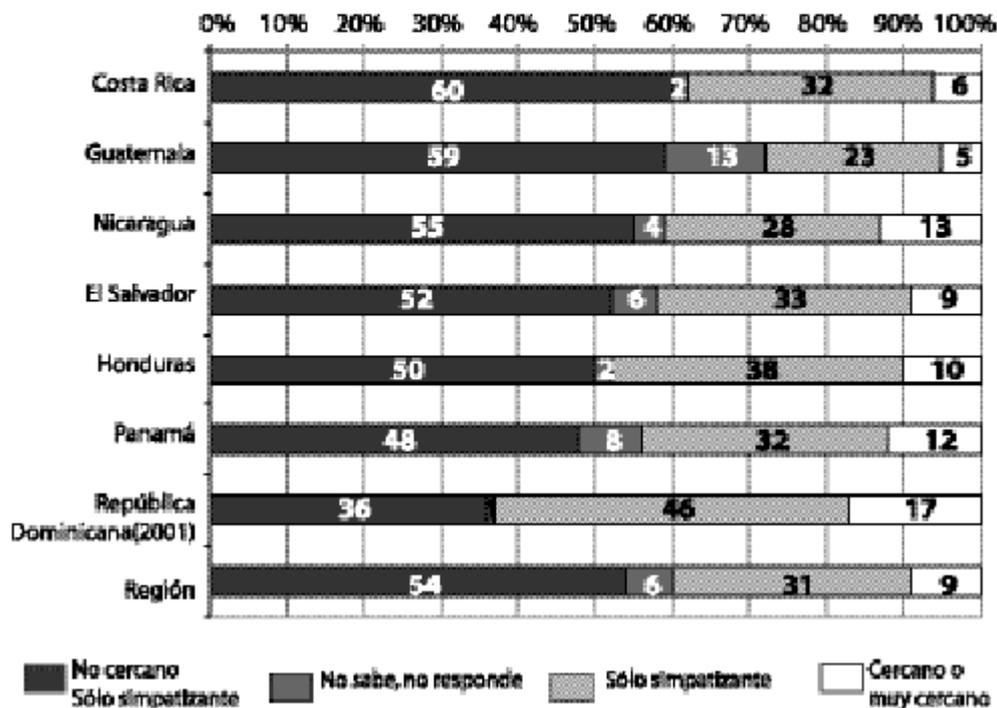
Gráfico 5.10 La voz de la población. "¿Ud. se siente cercano a algún partido político?" (% de "muy cercanos" "cercaños" y "simpatizantes"). Latinobarómetro 1996-2003



La cercanía a los partidos

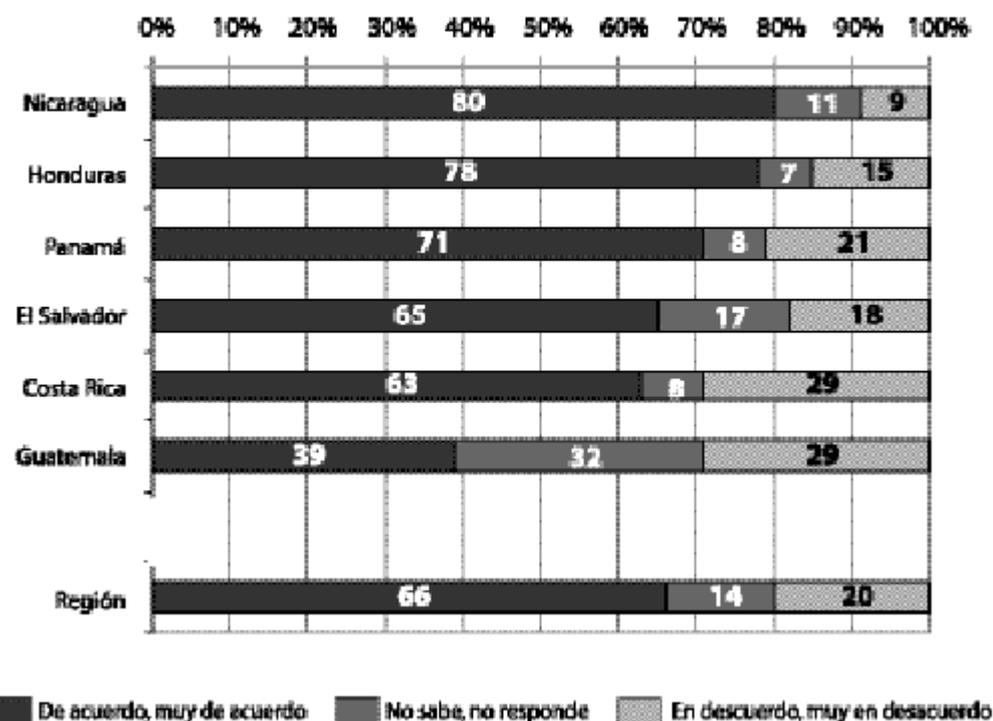
Con estos elevados niveles de desconfianza, parece natural que la mayoría absoluta de los centroamericanos (el 54%) no se sienta cercana a ningún partido político, como se ve en el Gráfico 5.11. Sin embargo, a pesar de desconfiar de los partidos, aún hay muchos electores (el 40% en el conjunto de la región) que se sienten próximos a algún partido. Pero también en este aspecto la evolución de los últimos años es negativa: los partidos pierden confianza y *simultáneamente* pierden adherentes en la población (Gráfico 5.10).

Gráfico 5.11 La voz de la población. "¿Ud. se siente cercano a algún partido político, sólo simpatiza, o no se siente cercano a ningún partido en particular" LB2003



Los dos países de la región que muestran resultados relativamente mejores en este aspecto son Honduras y Panamá. Dominicanos, hondureños y panameños son los que expresan "identificaciones partidarias" (adhesiones y simpatías sumadas) más numerosas. Panamá es el único país en el que esas identificaciones no han disminuido en los últimos años. Panameños y hondureños son, además, los que muestran mayores niveles de confianza hacia los partidos (15% en Panamá, 12% en Honduras).

Gráfico 5.12 La voz de la población. "Más que partidos y Congreso hace falta un líder decidido que resuelva los problemas": LB2003



En términos comparativos, los partidos políticos son peor evaluados en cuanto a confianza y credibilidad que las demás instituciones estudiadas en el Latinobarómetro. La Iglesia es la institución más confiable de la región (68% de los centroamericanos, exceptuando a los dominicanos, así lo manifiesta), pero también son más confiables que los partidos las fuerzas armadas, el congreso, el poder judicial y la televisión. Los datos disponibles para República Dominicana muestran la misma situación: desde 1997 los partidos allí se encuentran “en el extremo de [mayor] desconfianza” de las instituciones (Demos 2001, p. 69). Así como los partidos son poco confiables, los líderes de los partidos (los políticos y los parlamentarios) también se encuentran entre los grupos con menor credibilidad (apenas uno de cada 20 cree en ellos), por debajo de policías y militares. En cambio, los sacerdotes son las personas con mayor credibilidad en la sociedad (el 37% los menciona como figuras en las que se puede creer).

Los liderazgos partidarios

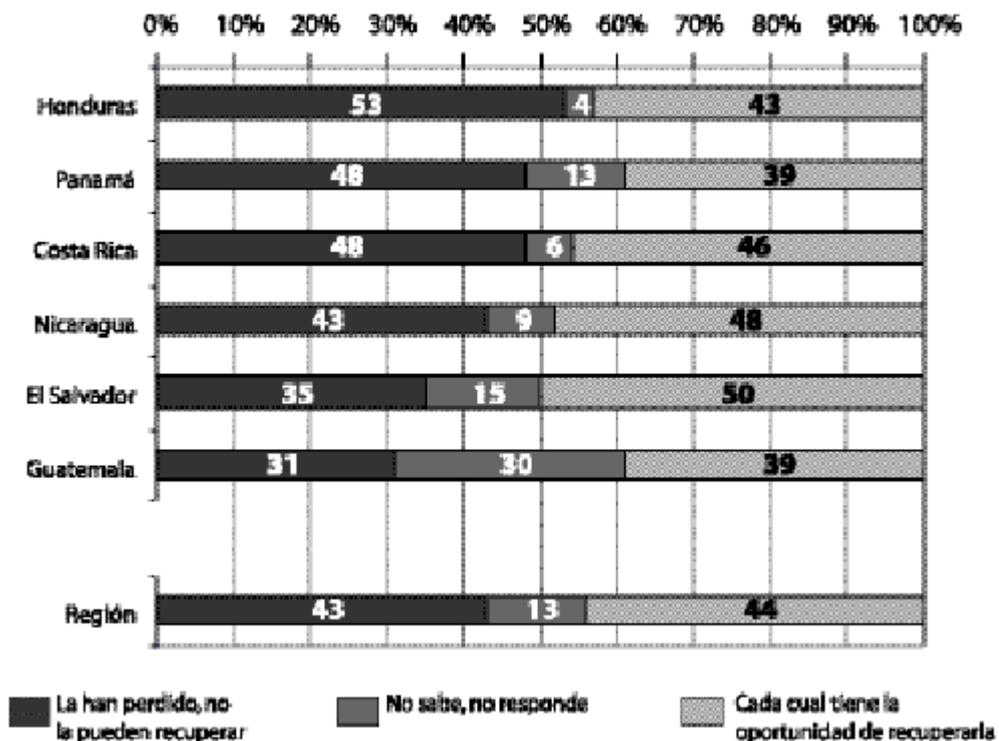
La falta de confianza y la baja identificación de los electores con los partidos favorecen la aparición de liderazgos fuertes extrapartidarios. En la experiencia latinoamericana, estos liderazgos suelen ser muy críticos respecto a los partidos

establecidos, y no muy interesados en las prácticas necesarias para la democracia. En este aspecto, sólo una pequeña minoría de los electores (13%) estaría de acuerdo con “darle un cheque en blanco a un líder salvador que resuelva los problemas”. Pero ésta es una formulación un tanto extrema. Cuando la idea general se expresa con otro lenguaje menos dramático y más cercano a la experiencia de la gente, se encuentra que hoy las dos terceras partes de la población (el 66%) creen que “más que partidos políticos y congreso lo que nos hace falta es un líder decidido que se ponga a resolver los problemas” (Gráfico 5.12).

El futuro de los partidos

Los juicios negativos de los centroamericanos sobre sus partidos políticos no son aún juicios “finales”. A pesar de todos los resultados negativos ya expuestos, el 44% afirma que los partidos *podrían* recuperar su credibilidad en el futuro (Gráfico 5.13). No es un pronóstico optimista (sólo afirma una posibilidad), pero al menos admite la posibilidad de redención. Las opiniones, sin embargo, están muy

Gráfico 5.13 La voz de la población. “La política y los partidos han perdido credibilidad, y ...” LB2003



divididas: el 43% de los centroamericanos cree que los partidos ya no pueden recuperar su credibilidad perdida (aunque probablemente piensan más en “estos” partidos, los de hoy, que en la institución en sentido genérico). Consistentemente con estos resultados (pero tal vez aún más negativo), el porcentaje que cree que los partidos son “una institución indispensable para la democracia” es apenas 35%, similar al porcentaje de gente que ve en el congreso una institución indispensable para la democracia (36%), y muy por debajo de la importancia que se le asigna al presidente (66%) o incluso a las policías (44%). En este plano (los partidos como instituciones *necesarias* para la democracia) las opiniones de los electorados son mucho más duras que las de las elites políticas y las de la academia. Este resultado es coherente con toda la evidencia comparativa disponible.

5.4 Los sectores excluidos y la política: jóvenes, mujeres e indígenas

Los jóvenes

Los jóvenes centroamericanos muestran opiniones muy cercanas a las del conjunto de la población, pero oscilantes: como se observa en el Cuadro 5.3, en algunos casos expresan actitudes ligeramente más positivas hacia la política y las instituciones, y en otros casos sus opiniones son ligeramente más negativas. De los cuatro indicadores del Cuadro 5.3 directamente vinculados a los partidos, en tres de ellos los juicios de los jóvenes son ligeramente más favorables a los partidos que los del conjunto de la sociedad.

| Cuadro 5.3 La voz de los jóvenes LB2003 | | |
|---|--------------|-------------------------------|
| | Todos | Jóvenes 16-25 años |
| Democracia es preferible a cualquier otro sistema | 52 | 49 |
| Partidos y política pueden recuperar credibilidad | 44 | 47 |
| Cercanía a partidos políticos (Muy cercano, Cercano, Simpatiza) | 40 | 38 |
| Satisfacción con democracia (Muy, Algo) | 32 | 30 |
| Interés en política (Mucho, Algo) | 19 | 21 |
| Más que partidos y congreso hace falta un líder (Desacuerdo) | 20 | 19 |
| Confianza en Congreso / Parlamento (Mucha, Algo) | 15 | 17 |
| Confianza en partidos políticos (Mucha, Algo) | 10 | 12 |

Las mujeres

Para promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer es necesario desarrollar e implementar políticas apropiadas. Pero ninguna política será

lo suficientemente efectiva si no cuenta a las propias interesadas entre sus protagonistas. Ciertamente es mejor tener derechos que no tenerlos, pero los sujetos pasivos de derechos normalmente no los ejercen, porque no los conocen, o por temor, o porque creen, tal vez con razón, que intentarlo es un esfuerzo inútil. Para que las mujeres sean protagonistas deben participar más en la política, en los partidos, y a través de ellos en los lugares donde se toman las decisiones.

En América Central, hoy, algo menos de un quinto de los escaños parlamentarios (17%) son ocupados por mujeres. En Costa Rica los partidos políticos están legalmente obligados a otorgar a las mujeres el 40% de los cargos electivos, y en las elecciones de 2002 las mujeres alcanzaron el 35% de las bancas; en Nicaragua las mujeres ocuparon el 23% de los escaños parlamentarios en las elecciones de 2001. La proporción de mujeres en las otras legislaturas de la región oscila alrededor del 10%. En general, el porcentaje de la participación femenina en las legislaturas de la región ha aumentado en los últimos años. Además, dos mujeres alcanzaron la presidencia en la década del '90: Violeta Chamorro en Nicaragua y Mireya Moscoso en Panamá, aunque las dos son ejemplos de lo que las feministas, con una mezcla de sentimientos opuestos, suelen llamar “parientes de”, esto es, esposas, viudas o hijas de algún hombre que construyó un liderazgo político particularmente exitoso, liderazgo que a su muerte o alejamiento de alguna manera es “transferido” a esas mujeres.

Los indicadores de opinión muestran sistemáticamente que las mujeres de la región están menos integradas a la política que los hombres (Cuadro 5.4). Se interesan bastante menos en política, se identifican menos con los partidos, están más insatisfechas con la democracia, son más críticas con la democracia como sistema, reclaman más por un líder que resuelva los problemas, y son más escépticas sobre los partidos políticos. Si bien en la mayoría de estos aspectos las diferencias de opinión entre hombres y mujeres son pequeñas, lo importante es que, a diferencia de lo observado para los jóvenes, esas diferencias se dan en *todas* las dimensiones y en el *mismo* sentido. Las mujeres están aún más desencantadas que los hombres con la política, con la democracia en general, y con los partidos en particular.

Las actitudes políticas más generales de las mujeres son semejantes a las de los hombres. Pero en todos los casos ellas están algo más distantes, más alejadas de la política que ellos. Donde hombres y mujeres más difieren es en sus juicios acerca de la valoración de la democracia como mejor sistema de gobierno. Si bien existe un porcentaje importante de mujeres centroamericanas que opinan favorablemente, son bastante menos que los hombres. Guatemala y El Salvador son los países con menor porcentaje de mujeres que prefieren la democracia a cualquier otra forma de gobierno (Cuadro 5.5).

En todos los países se observa que los hombres están más satisfechos que las mujeres con la democracia. También son los hombres los que más creen (aunque no mucho más que las mujeres) que la política y los partidos todavía podrían recuperar credibilidad (Cuadro 5.6). Costa Rica parece ser el país con menor diferencia de juicios entre géneros en todas las actitudes examinadas.

Estas diferencias sistemáticas de opiniones entre hombres y mujeres probablemente surgen de la experiencia femenina continua, cotidiana, de la

Cuadro 5.4 La voz de las mujeres LB2003

| | Hombres | Mujeres |
|---|---------|---------|
| Democracia es preferible a cualquier otro sistema | 56 | 48 |
| Partidos y política pueden recuperar credibilidad | 46 | 42 |
| Cercanía a partidos políticos (Muy cercano, Cercano, Simpatiza) | 44 | 37 |
| Satisfacción con democracia (Muy, Algo satisfecho) | 35 | 30 |
| Interés en política (Mucho, Algo) | 22 | 16 |
| Más que partidos y congreso hace falta un líder (Desacuerdo) | 22 | 19 |
| Confianza en Congreso / Parlamento (Mucha, Algo) | 16 | 15 |
| Confianza en partidos políticos (Mucha, Algo) | 11 | 10 |

Cuadro 5.5 La voz de las mujeres LB2003

| | REGIÓN | | Costa Rica | | El Salvador | | Guatemala | | Honduras | | Nicaragua | | Panamá | |
|--|--------|----|------------|----|-------------|----|-----------|----|----------|----|-----------|----|--------|----|
| | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M |
| La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno | 56 | 48 | 80 | 74 | 52 | 39 | 39 | 28 | 58 | 51 | 57 | 46 | 51 | 51 |
| Satisfacción con la democracia (Muy, y algo satisfecho) | 35 | 28 | 48 | 46 | 38 | 28 | 21 | 20 | 37 | 36 | 36 | 26 | 27 | 22 |

Cuadro 5.6 La voz de las mujeres LB2003

| | REGIÓN | | Costa Rica | | El Salvador | | Guatemala | | Honduras | | Nicaragua | | Panamá | |
|--|--------|----|------------|----|-------------|----|-----------|----|----------|----|-----------|----|--------|----|
| | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M | H | M |
| Cercanía a partidos políticos (Muy cercano, cercano, simpatiza). | 44 | 37 | 38 | 38 | 46 | 38 | 33 | 23 | 52 | 44 | 45 | 38 | 47 | 41 |
| Partidos y política pueden recuperar credibilidad | 46 | 42 | 45 | 46 | 55 | 44 | 52 | 36 | 42 | 44 | 54 | 43 | 38 | 40 |

desigualdad de género. La exposición permanente a desigualdades no desemboca en un “feminismo reivindicacionista” generalizado porque, entre otras razones, “siempre fue así”, o tal vez, “antes era aún peor”; desde una mirada femenina e igualitarista, ahora “estamos progresando”, aunque se pueda discutir sobre la velocidad o límite del progreso. Esta experiencia cotidiana de la desigualdad debilita el capital social de las mujeres y las vuelve más desconfiadas. Las mujeres, en mayor medida que los hombres, son ciudadanas “formales”: sujetos pasivos de derechos que existen pero no necesariamente se ejercen. Parece natural que, aún a otras condiciones aproximadamente iguales, estas ciudadanas sean más escépticas sobre la democracia que sus conciudadanos.

Los indígenas

La proporción de población indígena varía mucho entre los países de la región. Guatemala tiene la más alta (43%); en los demás países la proporción es bastante más baja. En este análisis se incluyen sólo los datos de Guatemala, porque trabajando con encuestas nacionales de alrededor de 1.000 entrevistas y muestras aproximadamente autoponderadas, sólo en Guatemala los indígenas encuestados son un grupo lo suficientemente numeroso como para que los porcentajes de sus respuestas sean relativamente confiables.

En 1995 se firmó en Guatemala el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, en donde se reconoció que el país era “multicultural, pluriétnico y multilingüe”. Entre las tres grandes poblaciones indígenas que conviven hoy en el país (mayas, xincas y garífunas), se han detectado aproximadamente 24 grupos diferentes que incluyen casi 5 millones de personas. Para identificar la voz de este segmento de la población guatemalteca se tomó en consideración el conjunto de entrevistados que respondió que su lengua materna era indígena.

La proporción de indígenas que no saben o no quieren responder las preguntas de la encuesta es significativamente mayor que en el resto de la población. Esto se refleja en la alta proporción de “No sabe, no responde” para los datos agregados del país en su conjunto. Por ejemplo, el 23% de los indígenas de Guatemala no responde la pregunta acerca de la confianza en los partidos políticos (mientras que este porcentaje para el resto de la población es sólo de 7%), y el 63% de los indígenas no responde la pregunta “más que partidos y congreso lo que nos hace falta es un líder decidido que se ponga a resolver los problemas” (mientras que la tasa de no respuesta en el resto de la población es de 24%³). Naturalmente, cuando la tasa de no respuesta es muy alta, los porcentajes que se registran a favor o en contra de la pregunta son menores.

Como se observa en el Cuadro 5.7, los indígenas guatemaltecos son mucho más escépticos que sus demás compatriotas en cuanto a la democracia y a la credibilidad de los partidos, y expresan mucha menos simpatía y adhesión hacia ellos. En todos estos aspectos las diferencias son considerables. Sin embargo, y a pesar de sus siempre más elevadas tasas de no respuesta, muestran algo más de

³ Pero es posible que el elevado nivel de no respuesta a la segunda pregunta indique problemas o temores específicamente vinculados a esa pregunta en particular.

Cuadro 5.7 La voz de los Indígenas LB2003 - Guatemala

| | Lengua materna | |
|--|----------------|----------|
| | Español | Indígena |
| Partidos y política pueden recuperar credibilidad | 44 | 21 |
| Democracia es preferible a cualquier otro sistema | 36 | 20 |
| Más que partidos y Congreso hace falta un líder (Desacuerdo) | 32 | 19 |
| Cercanía a partidos políticos (Muy cercano, cercano, simpatizante) | 31 | 18 |
| Satisfacción con democracia (Muy, Algo) | 22 | 18 |
| Interés en política (Mucho, Algo) | 13 | 14 |
| Confianza en partidos políticos (Mucha, Algo) | 7 | 11 |
| Confianza en Congreso / Parlamento (Mucha, Algo) | 9 | 10 |

confianza en los partidos y en la legislatura, y algo más de interés en política que los demás guatemaltecos. En conjunto, estos resultados sugieren que un grupo relativamente numeroso de la población indígena (tal vez algo más de un quinto) está tan interesado en política, y participa en política tanto o más vigorosamente que el resto de la población guatemalteca. Esta hipótesis permitiría explicar porqué los tres últimos indicadores del Cuadro 5.7 muestran que las respuestas indígenas son similares a las de los demás guatemaltecos. Si así fuera, la participación política de los indígenas guatemaltecos *podría* comenzar a recorrer caminos similares a los ya observados, por ejemplo, en Bolivia y Ecuador.

En síntesis: los sectores excluidos

Las actitudes (y en parte, también las conductas) de esos tres sectores (jóvenes, mujeres, indígenas) hacia la democracia y hacia los partidos son muy diferentes. Los jóvenes, al menos a este nivel de agregación, no parecen significativamente excluidos. Sus actitudes en estas materias están muy cercanas a las del conjunto de la población, y *oscilan* alrededor de ellas; en varios casos sugieren más interés y participación, y no menos, como se espera de una situación de exclusión.

Como tal vez cabía esperar, el género y la etnia involucran diferencias de otra naturaleza. En todos los aspectos considerados las mujeres están más distantes de la política y de los partidos que los hombres. En la mayoría de estos aspectos las diferencias entre hombres y mujeres son pequeñas, pero están presentes en todas las dimensiones y en la misma dirección (“hacia afuera” de la política). Las mujeres están aún más desencantadas que los hombres con la política, con la democracia y con los partidos.

En el caso de los indígenas, finalmente, las diferencias no son pequeñas, sino grandes, y varían considerablemente según los temas. La característica más llamativa es el muy elevado nivel de no respuesta que se observa entre ellos. Es posible que parte de esto se deba a problemas prácticos del trabajo de campo de

las encuestas, y parte a especificidades de la situación guatemalteca (única que podía ser examinada a partir de la información disponible). Pero es probable que refleje circunstancias más generales de la condición indígena en la región. En cualquier caso, los indígenas parecen ser más escépticos que los demás guatemaltecos sobre la democracia y sobre los partidos.

Parece claro que no es posible consolidar y profundizar las democracias de la región sin avanzar mucho más en la inclusión de los grupos tradicionalmente excluidos, que por ahora, en su gran mayoría, continúan siendo ciudadanos “formales”, portadores de derechos que frecuentemente no ejercen. Este argumento es normativo, pero no es el único a favor de un esfuerzo continuo de incorporación de estos ciudadanos y ciudadanas. Es evidente que el crecimiento potencial de las economías se ve seriamente limitado cuando sectores importantes de la población sólo pueden dedicarse a tareas de relativamente baja productividad, como ocurre hoy con el grueso de los sectores excluidos. En términos más generales, mirando hacia el futuro, en América Latina (y en la región en particular) una “globalización” sostenible sólo podría ocurrir en el contexto de sociedades sin exclusiones, mucho más abiertas e “informacionalizadas” que las actuales.⁴

5.5 Conclusiones

América Central ya lleva más de dos décadas de construcción democrática. Durante la última de ellas las actitudes de sus ciudadanos hacia la democracia en general se deterioraron moderadamente, pero en conjunto la mayoría sigue pensando que la democracia es el ideal y la meta. Los centroamericanos, como todos los latinoamericanos, están bastante menos satisfechos con el funcionamiento real de sus democracias.

Esta insatisfacción está vinculada a su insatisfacción con la situación económica, aunque no es un reflejo automático de ella. La insatisfacción con la economía es mucho más vigorosa; la insatisfacción con la política, y sobre todo con la democracia, es bastante menos radical. Esto refleja, en parte, las prioridades de los centroamericanos: la problemática económica es más urgente e importante que la naturaleza de los regímenes políticos. Pero a mediano y largo plazo la consolidación de la legitimidad democrática requiere resultados, tanto en las condiciones de vida de la población como en el funcionamiento de las instituciones políticas.

En cuanto a los partidos, en particular, se puede concluir que en los últimos años los centroamericanos los ven, cada vez más, como “parte del problema” y no como “parte de la solución”. En conjunto, los indicadores examinados muestran que:

⁴ Este es uno de los argumentos de Fernando Calderón y Manuel Castells en sus comentarios a una extensa discusión de estos temas (en F. Calderón, coord., 2003, pp.313 y ss., y en el ensayo de Castells, loc.cit. “Panorama de la era de la información en América Latina: ¿Es sostenible la globalización?”).

- ☛ la imagen de los partidos entre los electores es muy mala. En sólo *uno* de los indicadores estudiados (credibilidad), las opiniones positivas superan hoy (en algunos casos) a las negativas, pero “positivo” aquí sólo significa que lo que está mal (la credibilidad) *puede* mejorar (“cada cual tiene la oportunidad de recuperarla”: hay al menos una esperanza). Esta esperanza es mayoritaria en sólo tres países de la región. En todos los demás indicadores la situación es negativa, y es particularmente crítica en el más importante de ellos, la confianza en los partidos. No solamente es el más negativo; es también el más *uniformemente* negativo;
- ☛ en todos los casos donde se dispone de información comparable, la imagen de los partidos es hoy bastante más negativa que unos años atrás, y esto está ocurriendo en *todos* los países de la región. El 22% de los centroamericanos expresaban “mucho” o “algo” de confianza en los partidos en 1996-2001, porcentaje que cayó a 16% en 2002, y a 10% en 2003;
- ☛ la adhesión o simpatía hacia los partidos también cae: el 14% de los centroamericanos se sentía “cercano” o “muy cercano” a algún partido en 1996-97; en 2003 esa cifra cayó a 9%;
- ☛ los indicadores examinados recogen actitudes diferentes, que no varían del mismo modo entre los distintos países. Los países *no* se ordenan de una *única* forma (de “más críticos” a “menos críticos”) según las actitudes de la población hacia los partidos, y
- ☛ en particular: si se considera sólo el más importante de los indicadores (la confianza), se observa que ni la riqueza, ni la calidad de vida, ni la calidad de las democracias, pueden explicar por sí solas la desconfianza hacia los partidos. Dominicanos, nicaragüenses y costarricenses son los que menos confían en los partidos, pero en todos los aspectos anteriores los tres países son muy diferentes (especialmente Costa Rica en relación a los otros dos).

Sumando voces: el diagnóstico y las reformas pendientes

6.1 La paradoja centroamericana

Como lo resume el capítulo anterior, la mayoría absoluta de los centroamericanos¹ dice a los encuestadores que la democracia es preferible a “cualquier otra forma de gobierno”. Mayorías todavía más amplias sostienen que “la democracia puede tener problemas, pero es el mejor sistema de gobierno”. Un juicio aún más favorable hacia la democracia que los dos anteriores afirma que “la democracia es el único sistema con el que el país puede llegar a ser desarrollado”. Por lo tanto, la democracia es hoy, en principio, el ideal y la meta para la mayoría de los centroamericanos.

También se ha observado que, según el juicio ampliamente mayoritario (o consensual) de observadores y analistas, ahora hay “más democracia” que quince o veinte años atrás. En consecuencia, la región se estaría acercando a lo que su gente quiere. Sin embargo, como también se resume en el capítulo anterior, la gente está hoy significativamente menos satisfecha con la democracia, con sus instituciones y con los partidos. Los centroamericanos opinan como si la región se

¹ Como se recordará, en este informe “la región” estudiada incluye siete países: República Dominicana y todos los del istmo centroamericano excepto Belice (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). Para evitar repeticiones tediosas el informe se refiere colectivamente a estos siete países como “la región” o los países (o poblaciones) “centroamericanas”. Esta es una convención útil por razones expositivas, pero no coincide con el uso habitual de estos términos: nadie incluye a República Dominicana en Centroamérica, y Panamá no forma parte de América Central (aunque el istmo, en el sentido *geográfico* del término, sí incluye a Panamá).

estuviera alejando de sus metas. En suma: hay más democracia, y menos satisfacción con la democracia, las instituciones en general, y los *partidos políticos* en particular. Para los fines del presente informe esto podría llamarse la *paradoja centroamericana*.² Y es también, naturalmente, una señal de alerta.

Las elites políticas de la región tampoco están satisfechas con los partidos políticos. No se dispone de información que permita evaluar sistemáticamente la evolución de las opiniones de los liderazgos³, pero las consultas realizadas para esta investigación muestran que no están satisfechos con los partidos: ni con su desempeño, ni con algunas de sus características (Capítulo 4). Por último, los partidos como tales, institucionalmente, son bastante menos críticos respecto a sí mismos (al menos públicamente) que sus votantes, que sus propios líderes, y que la mayoría de los analistas y observadores externos. Pero también ellos exponen algunas autocríticas, y del conjunto de la información que brindan surgen varios aspectos problemáticos (Capítulo 3). Por lo tanto, aunque con diferentes intensidades y énfasis, todas las voces directamente interesadas (las voces de la población, de los liderazgos, y de los propios partidos) confluyen en una visión crítica sobre los partidos políticos.

Los juicios de las poblaciones de los países de la región están determinados por sus respectivas experiencias nacionales. Sin embargo, la paradoja y las opiniones negativas sobre los partidos en particular están presentes en toda la región, que, como se sabe, es muy heterogénea. Es probable, entonces, que los factores específicamente nacionales actúen acentuando o amortiguando una imagen negativa que resulta de causas comunes, presentes en *todos* los países de la región. Para entender la paradoja es necesario identificar estos factores comunes. Se sabe de antemano que la riqueza, la calidad de vida o la calidad de las respectivas democracias difícilmente pueden ser factores decisivos, porque, por ejemplo, la desconfianza hacia los partidos es mayor en Nicaragua y Costa Rica (Cuadro 5.2), y los dos países son muy diferentes entre sí en todos los aspectos anteriores. La paradoja centroamericana debería tener otras raíces.

En primer lugar, como ya se observó en el capítulo precedente, en materia de *prioridades* la mayoría de los centroamericanos opta hoy por la economía antes que por el régimen político. La mitad de la población (50%) "aceptaría que un

² Se podría objetar que estas consideraciones ignoran la naturaleza precisa de la democracia que los centroamericanos imaginan. Es perfectamente posible, por ejemplo, que para la mayoría de los centroamericanos la democracia se parezca más a lo que O'Donnell ha llamado "democracia delegativa" (O'Donnell 1997, Cap.10) que a las ideas de los constitucionalistas y filósofos (los "expertos"). Esa democracia delegativa es claramente insuficiente para los "expertos", y por sólidas razones; entonces no sería correcto decir que la democracia a secas (o "la democracia representativa") es hoy el ideal y la meta para la mayoría de los centroamericanos. Como el pensamiento de los "analistas y observadores" que concuerdan en afirmar que ahora hay más democracia que quince o veinte años atrás se parece más al de los "expertos" que al del ciudadano promedio de la región, entonces no habría paradoja, porque unos y otros (los analistas que ven más democracia y los centroamericanos que están menos satisfechos con ella) hablan de cosas diferentes.

Sin embargo, la imagen que "expertos" y analistas tienen de la democracia impone requisitos *mucho* más exigentes que los de la democracia delegativa o sus posibles variantes (por ejemplo, para la población centroamericana "democracia" podría significar gobiernos civiles, elecciones, competencia partidaria, y apenas algunos derechos muy básicos). En ese caso, analistas y público pueden estar hablando de cosas diferentes, pero si la versión más exigente (la de los "expertos") mejora, es imposible que la más laxa se deteriore.

³ Lo poco que se sabe sugiere que las elites políticas también se estarían volviendo más críticas sobre los partidos.

gobierno no democrático llegara al poder, si pudiera resolver los problemas económicos”; sólo un tercio rechaza esa idea. Una mayoría aún más amplia (dos tercios: el 66%) piensa que “más que partidos y Congreso, lo que nos hace falta es un líder decidido que se ponga a resolver los problemas”. La opción por la democracia vale sólo “a otras condiciones iguales”. En las circunstancias presentes la mayoría de los centroamericanos, en principio, *podría* apoyar un gobierno no democrático encabezado por un líder decidido “que resuelva los problemas económicos”; que “efectivamente los resuelva”, o que tenga los atributos y recursos necesarios para que buena parte de la población crea que lo hará.

En segundo lugar, las *expectativas* de la población (económicas, sociales) han aumentado bastante más que la capacidad de satisfacerlas. Las nuevas democracias abren mucho más espacio a la disidencia, la crítica, la expresión de demandas de distintos sectores. La competencia alimenta las promesas más o menos irrealizables. La expansión de los medios de comunicación, de la publicidad, y la globalización de sus contenidos, muestra mundos y situaciones en principio accesibles y mucho más atractivos que las realidades cotidianas. La penetración de la radio ya es casi universal, incluso en los medios rurales de los países más pobres de la región. Los emigrantes a los Estados Unidos, que se mantienen en contacto con (y envían remesas de dinero a) sus familias, multiplican los efectos de la expansión de los medios de comunicación, y sobre todo personifican la viabilidad de las aspiraciones de acceder a un mundo mejor. Todo esto se ve reforzado por el relativo enlentecimiento o estancamiento económico de la región en los últimos años. Para América Latina en su conjunto la CEPAL habla (a principios de 2004) de una “media década” adicional perdida para el desarrollo. Estas circunstancias probablemente acentuaron las preocupaciones económicas de la población. La situación económica es prioritaria, las expectativas crecen, y las instituciones políticas (y los *partidos* en particular) no son capaces de satisfacerlas. Los centroamericanos ya ni siquiera parecen creer que lo están intentando realmente (y por eso no inspiran confianza).

En tercer lugar, y a pesar de todas las reformas y progresos institucionales, la democracia en sí misma es todavía una obra “en construcción”. En la región no parece razonable hablar de democracias *consolidadas* excepto en el caso de Costa Rica. En *todos* los países quedan muchos problemas pendientes. La suma de todos estos factores desemboca en un desencanto con la democracia, desencanto visible en las encuestas. Todo esto también contribuye a fortalecer las prioridades actuales de los centroamericanos: primero la economía. Esta insatisfacción con la democracia también afecta, naturalmente, a sus instituciones centrales y a los partidos políticos. Puesto que ahora son los responsables del gobierno (y lo han sido desde la llegada de la democracia), los partidos han pasado a ser “parte del problema”, y no de la solución.

La conclusión es simple y dura. Aunque ahora haya más democracia que antes, no atiende las prioridades de los centroamericanos. Las atiende menos que antes, aunque sólo sea porque las expectativas son mayores. Y la acumulación de estas expectativas insatisfechas puede erosionar el apoyo no ya a las instituciones reales, sino a la *idea* misma de democracia (Gráfico 5.4). Estas consideraciones son consistentes con lo que la reflexión conceptual y la evidencia comparativa sugieren.

En cuanto a lo primero, como lo recordó Felipe González en Davos, a principios de 2003, “el problema de la legitimidad es siempre doble: legitimidad de origen y de ejercicio, y [en América Latina] la de origen, conseguida en las urnas, no ha ido acompañada de la de ejercicio en la ejecución de los programas prometidos ... [y por lo tanto] es natural que el fenómeno de debilitamiento de la confianza democrática se haya extendido por el continente, con escasas excepciones”⁴.

En cuanto a la evidencia comparativa: durante la década 1992-2001 las tasas de crecimiento del PIB per capita más bajas de los diecisiete países de América Latina continental más República Dominicana fueron, según los datos de la CEPAL, las de Ecuador, Venezuela y Paraguay, en ese orden descendente. Precisamente a comienzos de la década siguiente en esos mismos tres países ocurrieron crisis políticas extremadamente agudas, de las más graves registradas en toda la región⁵. No es razonable pensar que se trata de una simple coincidencia: más bien parece que la ausencia de legitimidad “de ejercicio” (o legitimidad negativa), acumulada persistentemente a lo largo de una década, fue uno de los principales factores que finalmente condujeron a una crisis de las respectivas democracias⁶.

6.2 Las implicaciones de la paradoja y los problemas de los partidos

De todo lo anterior resultaría que las metas y modelos (sociales, económicos, políticos) de la población centroamericana, y en última instancia también de sus elites, son mucho más ambiciosas que lo ofrecido por las realidades actuales. Si a toda la región “le falta mucho” para acercarse a esas metas, es necesario avanzar (atendiendo las prioridades de la población) apenas para no perder legitimidad “de resultados”. Lo único que puede calmar o atenuar las insatisfacciones y las frustraciones es el cambio *sostenido* en la dirección deseada. Cambios acumulativos, año tras año, durante un período de tiempo suficiente para que los progresos sean claramente visibles y los temores e inseguridades cedan. Estas imágenes colectivas, como las reputaciones personales, necesitan muchos años para crecer (aunque pueden destruirse rápidamente).

A las consecuencias de la paradoja es necesario *sumar* los problemas de los partidos. Las críticas sobre los problemas internos de los partidos (clientelismo, renovación de liderazgos, corrupción) son esencialmente políticas (o ético-políticas), y *a priori*, al menos a corto plazo, deberían ser relativamente independientes de la evaluación del desempeño de los partidos (incluyendo los resultados económicos y sociales de sus políticas). En la opinión de las elites esto es efectivamente así (Cuadro 4.6). De los tres aspectos, el mencionado más frecuentemente como problemático por los consultados fue la corrupción política,

⁴ Felipe González habla aquí de *toda* América Latina, incluyendo la región centroamericana. Es posible que la paradoja centroamericana sea sólo la versión regional de una paradoja mayor, latinoamericana. Para verificar esta conjetura sería necesario un estudio que excede ampliamente las posibilidades de este informe.

⁵ De esas tres crisis, a principios de 2004 la paraguaya parecía estar en vías de estabilización, aunque todavía precariamente; la ecuatoriana seguía su curso, de pronóstico incierto, y la venezolana parecía acentuarse.

⁶ “Uno de los principales factores”; no se trata de determinaciones absolutas.

y es el que más influye en el índice de problemas internos de los partidos presentado en el Capítulo 4. Los principales resultados expuestos allí son consistentes con la información que proviene de otras fuentes (por ejemplo, Kaufmann et al., 1999, 2003).

6.3 El diagnóstico

Aproximadamente a dos décadas de comenzada la construcción de la democracia en la región, los progresos iniciales se estancaron. Desde la perspectiva de las poblaciones centroamericanas la falla principal no está en la naturaleza y características de las instituciones políticas, partidos incluidos, sino en su incapacidad para atender las prioridades de la gente (los problemas económicos). Para los centroamericanos las políticas (“policies”) *económicas* y sociales de los constructores de la democracia están fracasando. Aunque el atractivo de la democracia ha disminuido, sigue siendo vista como una meta, como el mejor de los posibles regímenes de gobierno. Pero la mayoría tiende a verla como un lujo tal vez postergable hasta la llegada de tiempos mejores. Si alguna alternativa no democrática ofreciera “seguridades razonables” de solución de los problemas prioritarios, la democracia y los partidos podrían quedar de algún modo “en espera”, “suspendidos”. La experiencia histórica muestra que estas “suspensiones” (de la democracia, de los partidos) suelen ser presentadas como un requisito, una condición necesaria para poder enfrentar los “problemas reales”. Este clima de opinión favorece la emergencia de liderazgos extrapartidarios, o eventualmente partidarios, pero no democráticos.

De aquí *no* se sigue que la democracia está en grave peligro a corto plazo⁷. Las respuestas que ciudadanos insatisfechos y hasta enojados dan a los encuestadores no permiten, por sí solas, pronosticar el futuro de los regímenes políticos en los que viven. Pero, en primer lugar, pueden mostrar (como parece ser el caso) que en la región hay un potencial de inestabilidad política y riesgo democrático que ya no es desdeñable, y que además está creciendo. En segundo lugar, indican que al menos a corto plazo la responsabilidad sobre el rumbo de la consolidación democrática recae, cada vez más pesadamente, en los liderazgos políticos.

Las elites, como la ciudadanía, están claramente insatisfechas con los partidos (con su *performance*: su gestión, sus políticas y los resultados de esas políticas). Pero a diferencia de los votantes, prácticamente ninguno de los líderes consultados parece creer que la democracia o los partidos son lujos postergables hasta la llegada de tiempos mejores⁸. Para las perspectivas de la democracia este es, sin duda, un

⁷ A fin de cuentas, las crisis ecuatoriana, paraguaya y venezolana arriba citadas han sido extremadamente graves y prolongadas, pero aún no han llegado a su desenlace, y todavía podría ocurrir que alguna o todas ellas culminaran con un reequilibramiento de sus respectivas democracias.

⁸ Como en el presente estas ideas son políticamente muy “incorrectas”, es posible que algunos consultados no hayan sido enteramente francos en estas materias. Pero a juicio de los que realizaron las consultas y de los que las leyeron cuidadosamente, la gran mayoría parece sincera, y su pensamiento más general es el indicado en el texto.

resultado muy positivo de la investigación. Sin embargo, por sí solo no asegura un curso futuro de los acontecimientos favorable para la democracia, porque minorías relativamente muy pequeñas de las elites, en las circunstancias apropiadas, pueden actuar decisivamente *contra* la voluntad de las mayorías. Y una de las “circunstancias apropiadas” potencialmente más importantes es el clima de la opinión pública, que, como se ha visto, hoy encierra un “potencial de inestabilidad política y riesgo democrático” no desdeñable. Por eso es tan necesaria la consolidación e institucionalización de los partidos (porque disminuye la probabilidad de emergencia de liderazgos intra partidarios antidemocráticos), y por eso es tan problemática la eventual emergencia de liderazgos fuertes extra partidarios (por lo que muestra la historia latinoamericana).

6.4 Hacia el futuro

Los países centroamericanos han llevado adelante muchas reformas durante las dos últimas décadas de construcción democrática.⁹ Para profundizar y consolidar la democracia, y para mejorar el funcionamiento de sus sistemas políticos, *todos* ellos han diseñado y puesto en práctica políticas específicas dirigidas a:

- ☛ aumentar la transparencia del financiamiento de los partidos;
- ☛ estimular la participación electoral;
- ☛ aumentar la libertad de elección de los votantes;
- ☛ fortalecer las instituciones de contralor;
- ☛ fomentar las instancias de diálogo, y
- ☛ democratizar las fuerzas armadas y afirmar su sometimiento al poder civil.

Desde que comenzaron sus transiciones democráticas, todos los países reformaron sus constituciones, refinaron parte de sus reglas electorales para elegir legisladores o presidente desde 1988, crearon instituciones de contralor como la Defensoría del Pueblo entre 1985 y 2001, y salvo Costa Rica, que los tenía desde mucho antes, el resto introdujo mecanismos para financiar a los partidos políticos con dinero público entre 1974 y 1997. Entre 1988 y 1999 todos los países redujeron la cantidad de armamentos y el presupuesto militar, y en ese período la cantidad de efectivos se redujo en aproximadamente 125 mil personas. Panamá fue incluso más lejos, y se convirtió en el segundo país centroamericano en abolir sus fuerzas armadas. En síntesis, la región experimentó un vigoroso proceso de reformas institucionales¹⁰, y en buena parte es precisamente gracias a este proceso de reformas que ahora hay bastante más democracia que dos décadas atrás. Este es un juicio consensual entre los observadores internos y externos. Sin embargo,

⁹ Las principales fuentes de información utilizadas aquí son LPI y los informes sobre el Estado de la Región del PNUD (1999, 2003).

¹⁰ Referencias básicas sobre el marco institucional de los partidos y la problemática de este informe se encuentran en Bendel (1999), Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2000), Jost (1997), y Nohlen, Picado y Zovatto (2000).

toda esta actividad reformista no impidió que la región llegara a la situación esquemáticamente resumida en el diagnóstico de la sección precedente. Frente a esta constatación es razonable preguntarse: ¿aún más reformas?

Es posible que algunas o muchas de las reformas de las dos últimas décadas (seguramente no todas: sería insensato pensar que todas ellas fueron acertadas y no tuvieron su carga normal de errores) hayan sido más útiles que lo que a primera vista podría parecer. Los políticos experimentados dicen a veces que lo que se evita (lo que no ocurrió) puede ser tan o más importante que lo que efectivamente se hace. Se podría argumentar que sin el impulso reformista de los últimos años la situación podría ser más difícil (o mucho más difícil) que la actual. El desencanto de la población con la democracia y los partidos podría haber crecido más velozmente; las fallas que los líderes ven en los partidos podrían ser más graves aún; y en alguno (o algunos) de los países centroamericanos la situación podría haber derivado en una crisis del tipo de las registradas en Ecuador, Paraguay o Venezuela. Estas reflexiones son muy pertinentes, pero es imposible probarlas. El caso a favor de las reformas debe (y puede) sostenerse sobre otras bases.

En primer lugar, el argumento de la postergación de la democracia hasta tiempos mejores, para facilitar la llegada de esos tiempos mejores, es un argumento popular entre muchos aspirantes a salvadores de la nación, pero es falso. La democracia no es una panacea (*no garantiza más desarrollo*); sin embargo, partiendo de definiciones simples pero robustas, como las empleadas en este informe, la evidencia acumulada durante la segunda mitad del siglo pasado muestra un caso claro (económico y social) *a favor* de las democracias, incluso en los países pobres. Democracias y no democracias muestran niveles similares de crecimiento, pero en las democracias el PIB per capita crece más, la distribución del ingreso es mejor, y también es mejor la calidad de vida para los ciudadanos (y especialmente para las ciudadanas)¹¹.

En segundo lugar, el buen gobierno no es sólo un lujo reservado para los ricos, como la democracia en sí misma tampoco lo es. Se dispone ya de un creciente número de investigaciones que muestran, empíricamente, que la *calidad* de las instituciones es de alguna manera “medible”, y que esa calidad es muy importante para el desarrollo. Se discute sobre muchos detalles del argumento y sobre sus instrumentos, pero, en conjunto, las críticas más vigorosas de esta literatura no sostienen que sus conclusiones sean enteramente falsas o irrelevantes; más bien afirman que *otros* factores (como la geografía y el clima, por ejemplo) son más importantes¹². Los análisis econométricos de una vasta base de datos (ya citada) creada para el Banco Mundial tratan de medir la magnitud de los impactos de distintos aspectos del “buen gobierno” en materias económicas y sociales, con

¹¹ Estas son las principales conclusiones de un estudio que abarcó 135 países entre 1950 y 1990. El crecimiento del producto fue aproximadamente igual en las dos clases de régimen (democracias y no democracias), pero como el crecimiento poblacional de las democracias fue más bajo, el crecimiento de su producto per capita fue más alto (Przeworski et al., 2000).

¹² Algunas referencias básicas para no especialistas interesados en la problemática política centroamericana son Acemoglu, Johnson y Robinson (2001), y Rodrik, Subramanian y Trebbi (2002), ambas favorables al argumento de la importancia de las instituciones, y Sachs (2000) para una opinión divergente.

algunos resultados muy notables. Por ejemplo: una mejoría en el control de la corrupción desde un desempeño relativamente pobre hasta uno apenas “promedio” conduciría en el largo plazo, aproximadamente, a multiplicar por cuatro el ingreso per capita, a reducir la mortalidad infantil en magnitudes similares, y a ganancias significativas en materia de alfabetización (Kaufmann 2003)¹³. El ejemplo anterior es relevante porque, a juicio de los líderes consultados para esta investigación, la corrupción sería una de las fallas más importantes de los partidos centroamericanos.

En tercer lugar, finalmente, la naturaleza de las instituciones, los partidos políticos o las personas no se puede cambiar por decreto. Lo que sí se puede cambiar es el marco en que desenvuelven sus actividades. Ese marco debe incluir un conjunto de estímulos apropiados, y la vigencia de ese marco debe ser real y *visible* (incluyendo la aplicación de sanciones vigorosas a las conductas desviadas). Estos cambios nunca son sencillos, porque usualmente tienen costos para aquellos que pueden impulsarlos. En ocasiones, sin embargo, esos costos pueden ser más bajos que los de las alternativas, y es posible que este sea el caso para los partidos de la región. Aunque así fuera, en una democracia sólo los partidos mismos pueden llevar adelante cambios de esta naturaleza, y el primer paso es una discusión y clarificación de los problemas. El objetivo de este informe es, precisamente, aportar a esa discusión.

¹³ Puede ser prudente, y hasta aconsejable, tomar con cierto escepticismo los resultados de estos análisis econométricos. Pero hay una evidencia creciente que apunta consistentemente en esta dirección, apoyada en argumentos atendibles, y los argumentos en contrario, más que a refutarlos, se dirigen más bien a relativizar sus consecuencias.

Referencias

- Abal Medina, Juan Manuel (2002): "Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos", en Cavarozzi y Abal Medina, comps., *El asedio a la política*, op.cit.
- Acemoglu, Daron, S. Johnson y J.A. Robinson (2001): "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation", *American Economic Review* 91:5, pp.1369-1401
- Alcántara Sáez, Manuel, y Flavia Freidenberg, comps. (2001): *Partidos políticos de América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca
- (2001): "Organización y funcionamiento interno de los partidos políticos en América Latina", en Alcántara Sáez y Freidenberg, comps., *Partidos políticos de América Latina ...*, op.cit
- Artiga-González, Alvaro (2000): *La Política y los Sistemas de Partidos en Centroamérica*. San Salvador: FundaUngo
- Bendel, Petra (1999): "Mantenimiento y consolidación de las nuevas democracias centroamericanas más allá del efecto antipartido", en Hengstenberg, Kohut y Maihold, comps., *Sociedad civil en América Latina ...*, op.cit.
- Calderón, Fernando, coord. (2003): *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, Vol. 1, *La globalización y América Latina: Asignaturas pendientes*. Santiago de Chile y México: Fondo de Cultura Económica - PNUD
- Carrillo, Manuel, Alonso Lujambio, Carlos Navarro y Daniel Zovatto, coordinadores (2003): *Dinero y contienda político-electoral: Reto de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica e Instituto Federal Electoral
- Cavarozzi, Marcelo, y Juan Manuel Abal Medina, comps. (2002): *El asedio a la política: los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario de Santa Fe (Argentina): Politeia / Konrad Adenauer Stiftung - Homo Sapiens Ediciones
- Cerdas, Rodolfo (1995): "Los partidos políticos en Centroamérica y Canadá." En Perelli, Carina, Sonia Picado y Daniel Zovatto, comps., *Partidos y clase política en América Latina ...*, op. cit.
- Converse, Philip E. (1969): "Of Time and Partisan Stability", *Comparative Political Studies* vol.2, n° 2
- , y Roy Pierce (1986): *Political Representation in France*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press
- Coppedge, Michael (1998): "The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems". *Party Politics* vol.4, pp.547-568
- (1997): "A Classification of Latin American Political Parties". The Helen Kellogg Institute for International Studies, *Working Paper # 244*
- Córdova, Ricardo, y Günther Maihold (2000): "Democracia y ciudadanía en Centroamérica: Perspectivas hacia el 2020". Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde, *Documento de Trabajo # 9*
- Daalder, Hans (2002): "Parties: Denied, Dismissed, or Redundant? A Critique", en Gunther et al., eds., *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, op.cit.

- , y Peter Mair, eds. (1983): *Western European Party Systems: Continuity and Change*. London: Sage
- Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Connecticut: Yale University Press
- De la Calle, Humberto (2003): “Los partidos políticos en América Latina”, en Manuel Carrillo et al., coords., *Dinero y contienda político-electoral*, op.cit.
- Del Castillo, Pilar, y Daniel Zovatto, eds. (1998): *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral
- Della Porta, Donatella, y Alberto Vannucci (1997): “The Perverse Effects of Political Corruption”. *Political Studies* 45
- Diamond, Larry, y Richard Gunther, eds. (2001): *Political Parties and Democracy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press
- Duverger, Maurice (1957): *Los partidos políticos*. Mexico: Fondo de Cultura Económica [ed. original francesa: 1951]
- Gunther, Richard, y Larry Diamond (2003): “Species of Political Parties: A New Typology”. *Party Politics* vol.9:2, pp.167-199
- (2001): “Types and Functions of Parties”, en Diamond y Gunther, eds., *Political Parties and Democracy*, op.cit.
- Gunther, Richard, José Ramón Montero y Juan J. Linz, eds. (2002): *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*. New York: Oxford University Press
- Hengstenberg, Peter, Karl Kohut y Günther Maihold, comps. (1999): *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*. Caracas: Friedrich Ebert Stiftung - Nueva Sociedad
- Huntington, Samuel P. (1991): *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Norman: The University of Oklahoma Press [ediciones españolas de 1993 (México: Planeta) y 1994 (Barcelona: Paidós)]
- Jones, Mark P., y Scott Mainwaring (2003): “The Nationalization of Parties and Party Systems: An Empirical Measure and an Application to the Americas”. *Party Politics* vol.9:2, pp.139-166
- Jost, Stefan (1997): *Los partidos políticos en las constituciones y legislaciones: textos y análisis de diecinueve países*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung
- Kaufmann, Daniel (2003): “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy”, World Bank Institute / Governance
- , Art Kraay y Massimo Mastruzzi (2003): “Governance Matters III: Governance Indicators for 1996-2002”, The World Bank, dkaufmann@worldbank.org
- , Art Kraay y Pablo Zoido-Lobaton (1999): “Aggregating Governance Indicators”, Policy Research Working Paper # 2195, The World Bank - World Bank Institute
- Kirchheimer, Otto (1966): “The Transformation of the Western European Party Systems”, en J. La Palombara y M. Weiner, eds., *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University Press
- Laakso, Markku, y Rein Taagepera (1979): “The Effective Number of Parties: A Measure with Application to Western Europe”. *Comparative Political Studies* vol.12:1, pp.3-27

- Linz, Juan J. (2002): "Parties in Contemporary Democracies: Problems and Paradoxes", en Gunther et al., eds., *Political Parties: Old Concepts and New Challenges*, op.cit.
- Mainwaring, Scott, y Timothy R. Scully, comps. (1995): *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press (la edición española citada en el texto es de CIEPLAN, Santiago de Chile, 1996)
- Mair, Peter (1983): "Adaptation and Control: Towards an Understanding of Party and Party System Change", en Daalder y Mair, eds., *Western European Party Systems*, op.cit.
- Montero, José Ramón, y Richard Gunther (2002): "Introduction: Reviewing and Reassessing Parties", en Gunther, Montero y Linz, eds., *Political Parties: Old Concepts ...*, op.cit.
- Nohlen, Dieter, Sonia Picado y Daniel Zovatto, comps. (2000): *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica
- O'Donnell, Guillermo (1997): *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós
- Olascoaga, Daniel (2003): *Democracia en Guatemala: un modelo para armar. (Participación de mujeres, jóvenes e indígenas.)* Guatemala: FLACSO
- Panebianco, Angelo (1990): *Modelos de partido*. Madrid: Alianza Editorial [ed. original italiana: 1982]
- Parlamento Latinoamericano (2002): *Manual de los partidos políticos de América Latina*. Parlamento Latinoamericano - Grupo Parlamentario Venezolano. El texto es una actualización en formato electrónico (CD) del Manual del mismo nombre publicado en 1997 en Madrid por el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) y el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela)
- Payne, J.Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2003): *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
- Pedersen, Mogens N. (1983): "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems", en Daalder y Mair, eds., *Western European Party Systems ...*, op.cit.
- Perelli, Carina, Sonia Picado y Daniel Zovatto, comps. (1995): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- PNUD (2004): *Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. PNUD, Editorial Santillana.
- Proyecto Estado de la Región - PNUD (2003): Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- (1999): *Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible*. San José: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- Przeworski, Adam, Michael E. Alvarez, José Antonio Cheibub y Fernando Limongi (2000): *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. New York: Cambridge University Press

- Rehren, Alfredo (2002): "Clientelismo Político, Corrupción y Reforma del Estado en Chile", en Salvador Valdés Prieto, ed., *Reforma del Estado* Vol. II: Dirección Pública y Compras Públicas. Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos
- Rial, Juan, y Daniel Zovatto, comps. (1998): *Urnas y desencanto político: Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*. San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- Rodrik, D., A. Subramanian y F. Trebbi (2002): "Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", Center for International Development at Harvard University, *Working Paper* # 97
- Sachs, Jeffrey (2000): "Notes on a New Sociology of Economic Development", en Lawrence E. Harrison y Samuel P. Huntington, eds., *Culture Matters: How Values Shape Human Progress*. New York: Basic Books
- Santiuste Cué, Salvador (2001): "Nicaragua", en Alcántara Sáez y Freidenberg, comps., *Partidos políticos de América Latina ...*, op.cit
- Sartori, Giovanni (1997): *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*, 2nd Edition. New York: New York University Press
- (1976): *Parties and party systems: A framework for analysis*. New York: Cambridge University Press (versión española de Alianza Editorial, Madrid, 1980)
- Sibaja Quesada, Gina (2003): "Costa Rica: ¿Instituciones democráticas en crisis?", en Werner Böhler y Stefan Hofman, comps., *¿Quo vadis, América Latina? Crisis institucional como oportunidad para la renovación democrática*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung
- Taylor-Robinson, Michelle (2001): "Old Parties and New Democracies: Do They Bring out the Best in One Another?" *Party Politics* vol.7:5, pp.581-604
- Torcal, Mariano, Richard Gunther y José Ramón Montero (2002): "Anti-Party Sentiments in Southern Europe", en Gunther, Montero y Linz, eds., *Political Parties: Old Concepts ...*, op.cit.
- Torres-Rivas, Edelberto, y Secundino González (2001): *Construyendo la Democracia Electoral en Guatemala*. Guatemala: FLACSO
- Woldenberg, José (2003): "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en Manuel Carrillo et al., coords., *Dinero y contienda político-electoral*, op. cit.
- Zovatto, Daniel (2003): "Perspectivas regionales comparadas: América Latina", en Manuel Carrillo et al., coords., *Dinero y contienda político-electoral*, op. cit.
- (1998): "La financiación política en Iberoamérica: Una visión preliminar comparada", en Pilar del Castillo y Daniel Zovatto, eds., *La Financiación de la Política en Iberoamérica*, op. cit.

II

Los caminos hacia la democracia política en América Central

Edelberto Torres-Rivas

1. El tránsito democrático como implantación institucional

Este trabajo sobre las democracias en América Central¹ se propone examinar las causas inmediatas de su apareamiento en el último cuarto del Siglo XX y las modalidades de funcionamiento que adquieren en los últimos años del mismo. No es sino una identificación simplista situar el proceso del cambio en esta región como parte de esa 'ola' modernizadora que empezó a extenderse en el occidente no desarrollado a partir de 1974², como una fuerza cultural y política de origen externo. La 'ola' se apoyó en dispares fuerzas sociales locales que le sirvieron de apoyo. Como se explica más adelante, en estas sociedades la influencia interna de factores internacionales no puede desconocerse, así como no puede dejar de considerarse el papel decisivo de actores y estructuras nacionales.

El esfuerzo explicativo se basa en dos experiencias centroamericanas, elaboradas como presupuestos que tratan de demostrarse en el conjunto del trabajo. Uno, es el reconocimiento que la democracia, que es esencialmente electoral, está precedida por situaciones de una gran ambigüedad. Es la experiencia del régimen político que en sus procesos de cambio deja de ser una dictadura militar sin ser aún una democracia. O como lo argumenta Morlino, deja de ser un sistema autoritario pero aún no entra del todo en un *genus democrático*³. Abandonar la dictadura no

¹ En este trabajo, al hablar de América Central se incluye a Panamá. En el lenguaje convencional utilizado 'la región', centroamericana se refiere a los cinco países que firmaron el tratado de Mercado Común en 1960 y que formaron la República Federal en los años posteriores a la independencia. Por la naturaleza de esta investigación las referencias a Costa Rica serán menos frecuentes.

² La fecha y los procesos inherentes a una tercera ola democratizadora aparecen en el libro de S.Huntington, *La Tercera Ola, Democratizaciones al final del Siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.

³ L. Morlino, "Los autoritarismos", en G. Pasquino, et al., *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 131 citado por S.R. Grajeda, *El Derecho a la Información: análisis del proceso de discusión y gestión en Guatemala*, Sedem/NORAD/Doses, Guatemala, 2003, p. 17.

es entrar a la democracia. El tránsito es un cambio gradual de régimen que ocurre por la concurrencia de diversos factores, pero que tiene como rasgo común la erosión del poder autocrático, crisis en las cúpulas dirigentes, movilización popular pero represión e irrespeto a los derechos humanos. Es este un momento histórico provisional que llamamos “situación (pre) democrática”. Esta situación de democracia que empieza por ser limitada y confusa, es sin embargo la base o la condición para que opere el otro factor, la implantación democrática.

La conversión de las dictaduras militares en democracias políticas es tardía como posibilidad en América Central y solo sucede a partir de los años ochenta con variaciones de Guatemala a Panamá y con excepción de Costa Rica. Con el fin de la Guerra Fría se facilitan algunas experiencias propicias para la democratización, tales como el fin de los conflictos armados internos, la desvalorización de las polarizaciones políticas e ideológicas, la disminución de la anarquía que es ilegitimidad. Sin el oscuro pretexto del anticomunismo se redefinen las funciones militares. Y ocurren elecciones libres y no fraudulentas, en un clima de competencia que ya refleja un cierto pluralismo, candidatos civiles, libertad de expresión y elementos de tolerancia. Ese conjunto de novedades constituye algo desconocido, inhabitual en la historia de la región, hechos que apuntan a una eventual y azarosa modernidad. Son resultados que niegan el pasado y en esa medida, al no ser continuidad de una historia sino una ruptura, inauguran una nueva época en América Central. Se trata evidentemente de una *instauración de lo nuevo y no una restauración de prácticas olvidadas*.

Al hablar de *instauración* por un lado y de *ruptura histórica*, por el otro, se está sugiriendo la propuesta que hay un momento de tránsito que consiste más que en prácticas ciudadanas, en procesos de implantación de instituciones propias de la democracia. Es decir, entendiendo bien las cosas, la transición contiene elementos de una implantación. No se está proponiendo un nuevo modelo de cambio, sino una variante de la transición, una ruta particular de tránsito donde es útil la noción de *implantación* por el papel que juega la dimensión externa. La idea de implantar contiene una referencia gráfica a la de traer, poner en práctica instituciones y procesos nuevos pero adaptables a una realidad que no los rechaza. La noción de implantación se apoya en la misma lógica del surgimiento y expansión del Estado moderno, el viejo fenómeno histórico que el Estado liberal y las instituciones políticas surgieron por vez primera en lo que O'Donnell llama los países del Noroeste europeo⁴ y a partir de allí se han trasladado, adaptado y utilizado en medios donde el desarrollo socioeconómico y político-cultural no eran los mismos.

Un par de conceptos teóricos complementan lo anterior. Por un lado, la noción de proceso como el comportamiento de actores sociales en escenarios que ellos solo parcialmente han construido. Los procesos sociopolíticos son creaciones históricas de esos actores, que no deben ser vistas como resultados inevitables de estructuras de los cuales los actores son simples portadores. Por el otro, la idea de que los actores son clases o fuerzas sociales con algún nivel de organización,

⁴ Guillermo O'Donnell, *Acerca del Estado en América Latina Contemporánea, Diez Tesis para Discusión*, texto preparado para el Proyecto Desafíos de la Democracia en América Latina, PNUD, 2003, p. 25. Estas ideas las desarrolla el autor en otros documentos.

intereses reconocibles y peso histórico, capaces de influir con resultados visibles a partir de proyectos sociales, importantes para la historia de la sociedad en que se mueven pero que lo hacen, en última instancia, dentro de límites que no pueden traspasar.

La originalidad de la política es única en tanto es contingencia histórica, pero se asocia a lo que podemos calificar como “la migración de la política”, resultado directo o no siempre deseado en el que el intercambio desigual entre los países industriales y las sociedades en vías de desarrollo no solo es de mercancías sino también de ideas. Creencias y valores, modelos de instituciones políticas que con los libros y bienes materiales, viajaban juntos. Ha habido un proceso migratorio desigual cuya virtud es que caminan acompañados bienes materiales y culturales. Antes por barco, después por avión, hoy día por ondas magnéticas.

El '*desarrollo democrático*' se relaciona con el hecho de que la reproducción de instituciones políticas es más fácil y más rápido de alcanzar que generalizadas prácticas ciudadanas. La calidad del gobierno es más importante pero más lenta que copiar su forma. En el contexto de la actual integración internacional, existe un movimiento universal hacia el sistema político de la democracia, que de esta manera se adelanta, a la manera de un salto histórico, por sobre las condiciones socioeconómicas locales. La modernización es un proceso que primero es de carácter político y es formal en su momento preliminar. En América Central la historia de la democracia reciente remite a la noción de procesos, oportunidades o situaciones que facilitan la implantación democrática. Las modalidades de la implantación institucional son formas de adaptación singular. Por ello la democracia y su ejercicio en América Central tienen que ser consideradas como *experiencias históricas particulares*.

Pero el origen foráneo del impulso modernizador encuentra eco en factores internos. Los procesos democráticos en nuestros países también son el resultado de demandas y luchas de fuerzas sociales locales interesadas en el cambio político; proyectos frustrados durante largos periodos de tiempo, especialmente cuando hubo posibilidades, como ocurrió en el ambiente que siguió a la segunda posguerra. A partir de estos años es posible rastrear las posibilidades democráticas en la región, como lo probaron los movimientos cívicos que terminaron con la época de los caudillos militares entre 1944/47⁵.

A tono con los supuestos anteriores, los regímenes democráticos implantados en la América Central son más el resultado de procesos sociopolíticos que incluyen constantes luchas populares contra dictaduras militares, que el producto de estructuras socioeconómicas que respaldarían la modernización de la vida política. Las (in)determinaciones que el párrafo anterior predica se explican en buena medida porque en la implantación democrática operan poderosamente los actores externos. Recuérdese una vez más que la teoría de la modernización, desacreditada por la historia, postuló una asociación entre progresos socioeconómicos en la sociedad y cambios políticos democráticos. En otras palabras, la modernización capitalista y la democracia se acompañan en el sentido que se explican como una

⁵ Se hace referencia a la caída de las dictaduras de los generales Hernández, Ubico y Carias en El Salvador, Guatemala y Honduras, respectivamente.

cierta relación de necesidad⁶. Son numerosas las experiencias que contradicen esa necesidad a favor de una cierta independencia de lo político. Es decir, del juego de los actores cuyos intereses o cuyo proyecto movilizador actúa con independencia o al margen de condiciones reconocidamente estructurales. En la explicación que se verá más adelante, la democracia intenta consolidarse en sociedades con los más extendidos niveles de pobreza como nunca antes hayamos tenido y en un momento en que el cambio de modelo económico refuerza aspectos críticos de la modernización económica. Vale decir, a contrapelo de los supuestos clásicos, la democracia política puede ser 'construida', en condiciones adversas aunque sigue siendo cierto que en una economía más desarrollada los actores democráticos son más fuertes y las instituciones más estables.

Las luchas sociales y el reclamo de la democracia política se produjeron en el interior de sociedades de naturaleza oligárquica, vale decir, donde el poder se origina más en la propiedad de la tierra que del uso del capital, que se apoya más en las relaciones de trabajo forzoso que en las del salario libre, más en el recurso de la fuerza que en el manejo ideológico como la educación. El poder de las oligarquías de la América Central no fue inclusivo ni democrático porque le bastó la fuerza a través de la mediación militar para asegurar el control social y el orden político. Y así fue por largo tiempo, hasta la segunda posguerra, cuando el descontento social y político empezó a manifestarse de nuevas maneras, con nuevos actores y métodos y también, en clave anticomunista, con renovados instrumentos de represión.

La intolerancia de la cultura autoritaria, definida como un rechazo a cualquier forma de oposición, constituye un antecedente poderoso a considerar. Cuando las reivindicaciones democráticas primarias (libertad de expresión y organización, elecciones, partidos políticos) se plantearon, fueron asumidas como expresiones críticas al orden oligárquico-militar. Eran formuladas por intelectuales de clases medias, activistas obreros y trabajadores de servicios. Los actores democráticos se constituyeron como fuerzas subversivas en las escuelas y las universidades, en las fábricas y barrios pobres, en las calles. No en el campo. Los campesinos fueron aliados implícitos de un orden social que los excluyó y explotó siempre. En los sesenta todo empezó a cambiar con los efectos de descomposición social de las economías de subsistencia a raíz de la modernización de la economía agrícola. La diversificación primario exportadora (algodón, azúcar, carne) y la implantación manufacturera tuvieron efectos contradictorios en la modernización de estas sociedades. Fueron proyectos de reforma incompleta, salvo en Costa Rica y Panamá, de modernizaciones que no tocaron la matriz oligárquica que continuó alimentando la naturaleza del Estado y las relaciones de poder con la sociedad.

⁶ La postulación original de esta explicación fue de S.M.Lipset en su clásico *Political Man*, Doubleday, Garden City, NY, 1960. Las experiencias democráticas en América Latina han introducido elementos de debate en que los resultados políticos se comportan con una autonomía frente a las determinaciones económicas. Pareciera más una refutación a la argumentación marxista, pero la "teoría de la modernización" reitera la idea de que la democracia requiere de varias condiciones económicas. Es un tema de debate, que en situaciones límite confirmarían las propuestas de Lipset y sus seguidores.

2. ¿Todos los caminos conducen a la democracia?

En la década de los setentas el orden político estaba en crisis en la región y como ocurrió siempre, más agudamente en unos países que en otros. El Estado cuidó el orden social con un brutal despliegue de violencia contra la oposición y junto a otros factores socioeconómicos -pobreza campesina, aumento de las desigualdades, exclusiones- alimentó la crisis política que fue en aumento. La represión estatal produce efectos desordenadores en tanto no impide sino acrecienta la movilización/participación de grupos populares a quienes el 'appeal' revolucionario entusiasma. La influencia de la revolución cubana se presenta con toda la fuerza de un ejemplo victorioso de una insurgencia de clase media y popular; y el descontento estalla en sucesivos momentos como proyecto revolucionario en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. ¿Por qué no en Panamá, Costa Rica u Honduras?

No es posible hacer aquí un análisis regional que parta del reconocimiento de las similitudes en la historia reciente de las seis sociedades. Es cierto que hay rasgos homogéneos en toda la región que permiten formular generalizaciones. Pero las singularidades locales enriquecen la finalidad comprensiva que se pretende alcanzar. La América Central es homóclita a ocupar.

Diversas son las experiencias nacionales de la implantación de la democracia electoral en América Central. El cambio de instituciones y formalidades democráticas, que es cambio de régimen, empieza a producirse en el primer quinquenio de la década de los ochenta que corresponde al peor momento de la crisis "de la deuda externa". Las circunstancias son parcialmente paradójicas pues la profunda crisis política de los años setentas ocurrió en el seno de un largo período de crecimiento económico especialmente importante en el primer lustro de esa década, 5.1% de crecimiento del PIB⁸. Ninguna conclusión fácil puede extraerse de estas contradictorias circunstancias, pues la crisis política no es consecuencia de la económica ni las oportunidades democráticas se explican por el estancamiento.

Examinemos primero los casos extremos, allí donde el cambio del régimen político ocurre en terrenos autoritarios, a partir de dictaduras militares que entran en crisis como en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. No son transiciones que se parezcan al modelo sudamericano que puso fin a los regímenes autoritario-burocráticos que con aguda pertinencia analizó O'Donnell y compañeros. Se trata inicialmente de un tránsito en que los actores dirigentes y sus proyectos no son claramente democráticos. La conversión del régimen militar ocurre con variaciones que conducen a situaciones protodemocráticas. Ya no son dictaduras pero en su metamorfosis gradual o en el complejo proceso de implantación se parecen a eso que se llama con cierta impropiedad "illiberal demo-

⁷ De nuevo, como resultado de la heterogeneidad de situaciones, es necesario excluir a Costa Rica en este trecho de la explicación. Nos ocupamos de ella, como la democracia más vieja de América Latina, en la última parte de este trabajo.

⁸ Después de 1958 la región tiene un crecimiento del PIB del 5.0% promedio para toda la región, que se prolonga hasta 1977/78. Entre 1970 y 1975, crece al 5.1%. Después empieza a caer y llega a ser en 1985 de -0.1 y en 1989, del 1.5%. *Centroamérica en Cifras*, IICA-FLACSO, San José, 1991, cuadro 1.1.2, p.25.

cracias”⁹ y que en este trabajo calificamos como sociedades experimentando transitoriamente una situación democrática provisional¹⁰. Es en este escenario donde ocurre la implantación democrática de cuyo éxito depende que se constituya un más definido régimen democrático, una democracia electoral. Son dos momentos de un mismo proceso, pero con sustitución gradual de sus actores.

a) Conflictos y guerra: situaciones democráticas

Con base en las experiencias de Guatemala y El Salvador se puede argumentar que la constitución de *situaciones democráticas*¹¹ se explica porque son los mismos regímenes militares autoritarios los que convocan a elecciones razonablemente democráticas, en el seno de la guerra fratricida, sin que se haya completado el proceso de democratización política, sin que se hayan desmantelado las instituciones del antiguo régimen, con la activa preeminencia militar, con continuidad en la violación de los derechos humanos, con una participación aún no plena de la masa ciudadana. En resumen, el Estado no ha cambiado. La recomposición del Estado como autoridad y organizador/gestor de la vida social, como representación orgánica de la nación y de la sociedad, garantía legal del orden y ejecutor legítimo de la fuerza, no se ha producido.

El momento de la *situación democrática*, transitoria y con poca fuerza por sí misma para perdurar, puede evolucionar y de hecho fue cambiando como resultado de complejos fenómenos estrechamente conectados: el fin de conflicto armado que supone el cambio de las demandas guerrilleras, cambios en la elite militar y en las alianzas con la burguesía empresarial, nuevas relaciones interestatales, urgencia de la recomposición económica. Dos fenómenos explican la transformación de la ambigua situación democrática: la implantación de una estructura político-electoral y la celebración de elecciones sucesivas y el apoyo de la comunidad internacional, donde el respaldo norteamericano a los nuevos actores resulta decisivo. Las variaciones de país a país no sólo dependen de sus historias previas, del peso de sus herencias manifiestas en la naturaleza de sus actores y sus intereses sino también de la coyuntura internacional. Introducimos aquí una proposición explicativa, algo más que una hipótesis, propiamente una generalización inductiva: en los casos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, *la naturaleza y los pormenores de la guerra civil (o del conflicto armado) y las modalidades de cómo se les puso fin explican las particularidades nacionales que fue adoptando el proceso de democratización en curso.*

i) Nicaragua

El caso más complejo es el de Nicaragua. Una larga cadena de luchas pacíficas

⁹FZakaria, *The Rise of Illiberal Democracy*, Foreign Affairs, 76 (Nov-Dec. 1997), p. 22 y citado también por Edmundo Jarquín en su trabajo “Democracia y Desarrollo”, publicado en “Nuevas cuestiones sociopolíticas en el escenario interamericano”, Ed. TRILCE, Celia Barbato, Coordinadora, Uruguay, 2002.

¹⁰En otro trabajo, por publicar, llamamos a esta *situación pre democrática* como la ‘primera etapa de la transición’ por referencia a la segunda etapa, que ya es la democracia electoral.

¹¹Siempre que se hable en este trabajo de situaciones (pre) democráticas se está pensando en su inherente carácter provisional.

contra el régimen dinástico de los Somoza, desde 1943, desembocó en una organización político militar, el Frente Sandinista de Liberación Nacional. También fue prolongado el accionar militar del FSLN que sólo cobró fuerza a finales de 1977 al extender acciones exitosas a todo el territorio nacional¹². Para la finalidad de este trabajo es importante señalar la amplitud de fuerzas sociales que se incorporaron a la lucha contra la dictadura: clases medias, mediana burguesía, obreros y trabajadores de diversos oficios y otros sectores populares y un parcial apoyo campesino. También fue importante “el efecto Carter” como expresión de un apoyo crítico a la burguesía somocista y al régimen.

La coalición multclasista encabezada por las fuerzas guerrilleras, especialmente por la fracción tercerista del FSLN, aisló políticamente al régimen que debió enfrentar, además, la combinación de diversas formas de accionar violento. El asesinato de Pedro Joaquín Chamorro alteró la correlación clasista en la oposición. Fueron particularmente decisivas las insurrecciones urbanas y la extensión de las líneas de combate en todo el país, que tuvieron a la Guardia Nacional a la defensiva. En el seno de la crisis del orden político tan fuertemente cuestionado fue evidente la debilidad del Estado, que explica cómo el retiro del apoyo norteamericano (16 julio 1979) provocó la fuga de Somoza y un grupo de altos oficiales y el consiguiente desplome del régimen. Los sandinistas entraron en Managua el 19 de julio de ese año.

Para efectos de este trabajo es pertinente preguntarse ¿cuál ha sido la contribución de la revolución sandinista a la democracia? El FSLN en sus programas siempre fue partidario de la democracia participativa, lo que los llevó a organizar *in extenso* a casi todos los grupos de intereses sociales del país. Fueron los creadores de una extensa sociedad civil popular pero fuertemente influida desde el Estado, lo cual es una contradicción conceptual. Formaron inicialmente un Consejo de Estado de carácter corporativo, que no funcionó. En 1984, forzados por la guerra mercenaria provocada por Estados Unidos desde 1982 y que debilitó las bases legales y políticas del régimen, entraron sin convicciones en la experiencia de la democracia representativa. Realizaron elecciones parlamentarias y generales en octubre de 1984, en el peor momento de la guerra de intervención. Las elecciones, con gran supervisión internacional, fueron calificadas como libres, competitivas y justas. El Dr. Arturo Cruz, candidato de un sector importante de la oposición, se retiró en el último minuto¹³.

Fueron las primeras elecciones democráticas en la historia de Nicaragua, en un escenario que no lo era plenamente. La organización y participación popular sin precedentes lograda por el sandinismo y las elecciones de 1984 crearon una típica *situación democrática*. Los grados de participación se ampliaron y la negociación de paz condujo (ver más adelante) a las elecciones de 1990 donde el FSLN al reconocer su derrota admitió el carácter incierto de los resultados en una democracia, dando así una importante contribución a la cultura democrática. Con

¹² En julio de 1977 el general Somoza sufrió un infarto que abrió problemas políticos para su eventual sucesión. No es posible entrar en detalles acerca de la fragilidad de las alianzas en torno a Somoza.

¹³ Hoy día, veinte años después, se sabe por declaraciones suyas, que se retiró por la fuerte presión norteamericana. Fuente: información personal.

estas elecciones el país entra en la fase de una democracia electoral en trance de institucionalización.

ii) El Salvador

Al igual que el caso anterior, la crisis política en El Salvador también tuvo una larga gestación, aunque las organizaciones guerrilleras solo se formaron en los setentas y a contrapelo del paradigma de ser un diminuto país sin montañas¹⁴. Surgieron como la sedimentación de largos años de sangrientas luchas sociales y políticas por la democracia y la participación, todas ellas inicialmente luchas pacíficas frustradas y reprimidas. Constituyó una prueba de ello el escandaloso fraude electoral en 1977¹⁵, que convenció a muchos que frente a la dictadura militar no hay opciones legales; creció una intensa y violenta movilización urbana que culmina con el asesinato del Arzobispo Romero en 1979. El clima insurreccional hizo evidente que ya el sistema había perdido el respaldo de importantes sectores sociales. El golpe de Estado de los coroneles en septiembre de 1979 y la formación de una junta cívico-militar señaló el fin del predominio castrense y el inicio de la crisis en el seno de la élite empresarial/militar. Los dispersos grupos guerrilleros en un acto de madurez formaron el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en julio de 1980; apresurados, lanzaron el 20 de enero de 1981 un llamado a la ofensiva final. Este fue el inicio de una auténtica guerra civil, con todos sus trágicos componentes y que se prolongó por más de una década. Se peleó en casi todo este pequeño país, con un importante apoyo campesino y con respaldo de masas urbanas.

El cruento enfrentamiento no fue nunca el de 'la nación contra el Estado' como lo simbolizó en Nicaragua la lucha contra la dinastía. Tampoco fue siempre una lucha guerrillera, pues adoptó la modalidad adulta de una guerra de posiciones y dejó la impresión, por momentos, de ser una lucha de clases por los intereses que estaban en juego. El ejército nacional pudo resistir las iniciativas del FMLN por la total renovación técnica que produjo el apoyo norteamericano y por el sostén financiero al régimen que hizo de la democracia así sostenida, la más cara de Latinoamérica. Después de la toma de la ciudad de San Salvador en noviembre de 1989 por la guerrilla fue evidente que allí la victoria no sería ni fácil ni pronta para ninguna de las partes. El asesinato de los jesuitas de la Universidad Católica aisló a los militares e hizo difícil el apoyo norteamericano. Ya las conversaciones de paz se habían iniciado y culminarían en enero de 1992.

En el terreno político se repitió aquí la paradoja de la liberalización del régimen en el seno de la guerra. El Pacto de Apaneca (marzo, 1982) suscrito por los partidos políticos, que eligen a Alvaro Magaña como presidente fue a su manera

¹⁴Durante mucho tiempo el calco del 'modelo' cubano sentenciaba que la estrategia insurreccional solo podía tener éxito en países de geografías grandes y arrugadas, con montañas protectoras. El ejemplo salvadoreño debe ser motivo de mayor estudio pues fue una guerra civil sostenida durante una década, en un espacio de 25 mil kilómetros cuadrados.

¹⁵En esta ocasión un amplio frente cívico postuló a un militar, el General Claramount, que sus congéneres vetaron porque no era el designado por la cúpula militar. Las elecciones las ganó el General Romero. Ya antes, en 1972, el coronel Molina ganó la presidencia fraudulentamente.

una legitimación del poder contrainsurgente. A partir de ahí la grieta antiautoritaria ya mencionada, va creando una *situación democrática* con la elección de la Asamblea Constituyente en 1982, luego con la del jefe demócrata cristiano Napoleón Duarte en marzo de 1984. Fueron estas también aquí las primeras elecciones democráticas en el siglo XX. Posteriormente, 1989, fue electo Alfredo Cristiani, del partido derechista ARENA. Mientras la guerra planteaba la lógica de los hermanos/enemigos, la sociedad política se movía en una dirección democratizadora con base en la noción de los hermanos/contendientes, forzando la implantación institucional que va definiendo también aquí una *situación democrática*. Ni Duarte ni Cristiani eran dictadores y sus elecciones no fueron fraudulentas, pero la guerra mantenía en pie muchas instituciones y prácticas autoritarias, entre otras, las matanzas campesinas, de estudiantes, de sacerdotes.

iii) Guatemala

Distinta es la experiencia en Guatemala porque las raíces del descontento social se alimentaron con la derrota del proyecto nacional-popular de Arbenz (1954) y con las dificultades y la feroz represión anticomunista de los sucesivos gobiernos militares para legitimar su gestión (1954-1970)¹⁶. En este país no hubo guerra civil sino dos alzamientos guerrilleros, uno de corta vida (1965/68) animado por la versión debreyana del foquismo; y otro de más largo aliento impulsado por tres organizaciones guerrilleras¹⁷, que sufrió una derrota estratégica a manos del ejército en 1982 aunque mantuvo una presencia endémica por 14 años más. Se unificaron después de la derrota, en 1983 con el nombre de Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Lo que hubo en este país durante 36 años no fue un 'conflicto armado interno' sino una represión permanente, un Estado con rasgos totalitarios que asesinó sistemáticamente también a la oposición democrática, civil y pacífica.

La 'victoria' militar -si así pudiera calificarse- no fue propiamente frente a la guerrilla sino contra las comunidades indígenas que simpatizaban con ella. Se aplicó de forma brutal una campaña de 'tierra arrasada' en zonas rurales, con un saldo genocida de más de 600 aldeas incendiadas y más de 50 mil muertos¹⁸. El ejército organizó (1982) las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), incorporación forzosa de casi un millón de campesinos a la lucha antiguerrillera y que tuvo dos efectos perniciosos. Convirtió a las PAC en violadores sistemáticos de los derechos humanos e hizo del conflicto un enfrentamiento entre indígenas. Sin guerra civil hubo aquí cuatro veces más muertes que en Nicaragua y el doble que en El Salvador. El asesinato de centenares de cuadros políticos y de dirigentes de los movimientos sociales dejó a la URNG sin vínculos con las masas populares; se aisló

¹⁶ Surgió aquí un intento guerrillero prematuro, ejecutado por militares hacia 1962. El llamado Movimiento 13 de Noviembre, que después de varias peripecias ideológicas terminó fundiéndose en las FAR, la organización guerrillera de la segunda mitad de los sesenta. Vid supra.

¹⁷ La más importante de ellas fue el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR); participó también una representación del Partido Guatemalteco del Trabajo. No es posible extenderse en la descripción de estas organizaciones.

¹⁸ Comisión de Esclarecimiento Histórico, *Memorias del Silencio*, Guatemala, 1999, Vol. V, pág. 41.

hasta que las negociaciones de paz le dieron una importante figuración política.

El aislamiento y el descrédito internacional de la dirigencia militar, los excesos y rivalidades de poder y la corrupción en su interior provocaron una ruptura en la cúpula del ejército que se manifestó en la forma de dos golpes sucesivos. Uno, contra el general Lucas García (marzo, 1982) y luego otro, contra su sucesor, el general Ríos Montt (agosto, 1983). El nuevo golpista, general Mejía Víctores en esta situación de ilegitimidad, represión y crisis, convocó a elecciones para Asamblea Constituyente (1984) y presidenciales (1985). La crisis del poder autoritario crea también aquí posibilidades democráticas. La nueva Constitución y la elección sin fraude del democristiano Vinicio Cerezo ratificaron la fractura de la dictadura militar, creando también en Guatemala otra versión de lo que venimos calificando como una *situación democrática*. La implantación de instituciones como el Tribunal Supremo Electoral y la Corte de Constitucionalidad ya establecen diferencias con la dictadura militar, pero las violaciones a los derechos humanos apenas disminuyeron.

b) Transiciones inducidas desde el exterior

Ya es obvio recordar que en la historia de la América Central el papel desempeñado por actores externos ha sido siempre decisivo y de múltiples maneras, al punto que en una versión vulgar se llegó a creer que no sufríamos una condición dependiente sino colonial. Ello no sólo es resultado de lo que podría calificarse como una fatalidad geopolítica, el existir como *Estados nacionales independientes* en el interior del primer círculo de los intereses estratégicos de los Estados Unidos¹⁹ y que nos hace particularmente vulnerable a sus diversas influencias. También lo es por la particular adaptabilidad de los grupos político/militares dominantes, sensibles a una condición exterior subordinada; o de manera más precisa, por la manera como estas élites ejercitan su poder como el cuerpo administrativo de la dependencia.

En la cultura política local, una fuente de legitimidad decisiva se origina en el trato especial que el Estado nacional otorga a los intereses económicos extranjeros así como la obsecuencia frente a las dimensiones diplomáticas y políticas del gran vecino y en donde no se admiten alternativas²⁰. En otras palabras, como en su momento lo subrayó la 'noción de dependencia', esta no es una relación de enfrentamiento entre el Estado local y el poder extranjero sino la manera particular de cómo se organiza el poder local para receptar las influencias del exterior. La teoría del imperialismo era otra cosa.

Los dos casos que se analizan de inmediato, Honduras y Panamá, no son

¹⁹Diversos autores han estudiado el papel de los Estados Unidos en su entorno inmediato, América Central y el Caribe. Después del Tratado Clayton-Bulwer, de 1851, la soberanía de esta región quedó bajo 'protección' norteamericana. Uno de los últimos trabajos sobre este tópico está desarrollado in extenso en John H. Coatsworth, *Central America and the United States, The Clients and the Colossus*.

²⁰Por ejemplo, desde hace algunos años, las políticas contra el negocio de los sicotrópicos han venido definiendo exigencias nuevas que los Estados Unidos reclaman de sus Estados socios. Crece en importancia el narcotráfico y paralelamente un poderoso reclamo de colaboración múltiple que los países centroamericanos aceptan incluso en evidente violación de su soberanía.

paradigmas extremos de esas relaciones de dependencia, pues *de hecho toda la región lo ha sido*. Aparecen consideradas aparte porque en ambos países no hubo guerra civil pero experimentaron algunos de sus efectos y revivieron formas imperialistas en su vida política, que se consideraban ya precluidas. Y esta condición para-bélica contribuyó a sus peculiares caminos de llegada a *situaciones democráticas singulares*, que facilitaron la implantación institucional que luego derivó en la constitución de regímenes democráticos.

i) Honduras

Este fue un país de autoritarismos militares y civiles débiles respaldados por un bipartidismo que se originó en las guerras de facciones entre liberales y conservadores a finales del XIX. Su historia política ha transcurrido cruzada por golpes de Estado, deslealtades entre caudillos rurales que practicaron el clientelismo armado hacia adentro y la sumisión pasiva a los norteamericanos, hacia afuera. La década de los setenta se reconoce distinta por el sentimiento patriótico de unidad nacional que provocó la guerra con El Salvador (1969). Resultado de esa conmoción cívica fue un pacto entre el Partido Liberal y el Nacional, que olvidando sus rivalidades personalistas permitió elegir en marzo de 1971 a Ramón Cruz como presidente de los hondureños. La democracia electoral pareció ser el sucedáneo de un poder militar que se venía consolidando con la creación del Consejo Superior de las Fuerzas Armadas (CONSUFAR).

Pero el fervor ciudadano fue inferior a una cultura política calificada por el rijoso deseo de poder de políticos y militares. La experiencia pactista, protodemocrática, que don Ramón simbolizó, terminó con el golpe del 4 de diciembre de 1972 que llevó de nuevo al poder al caudillo, general Oswaldo López Arellano²¹. Fue esta una regresión también ‘pactada’ porque la usurpación del general populista fue abiertamente apoyada por las organizaciones de los empresarios y del movimiento sindical-campesino.

La década de los setenta, que en los tres países vecinos se caracterizó por una crisis social que, como vimos, alimentó explosiones de violencia revolucionaria, tuvo en Honduras un desenlace distinto. Se produjo aquí una experiencia reformista en el ámbito agrario bajo conducción militar que explica en parte porqué no se produjo una crisis revolucionaria. Hay varias razones objetivas que apartaron al país de ese destino. Resalta la ausencia de una poderosa oligarquía terrateniente en el sistema de dominación al estilo salvadoreño/guatemalteco. Ese espacio político fue ocupado por los poderosos intereses del enclave bananero. La ausencia del gran latifundio se acompaña con la existencia de una extendida franja de minifundistas de subsistencia, en posesión precaria pero no disputada de sus tierras, aislados entre sí, que sólo reclamaban el reconocimiento legal²² de sus tenencias. Las demandas sociales venían del proletariado agrícola de la plantación bananera

²¹ Esta información se encuentra en numerosos textos. Puede consultarse a L. Bethell (ed) *Historia de América Latina*, tomo 14, *La América Central desde 1930*. Para Honduras, Cap. 4, preparado por V. Bulmer-Thomas.

²² En los cincuenta, el 31% de la tierra era del Estado y el 17% eran ejidos comunales, cf: Mario Pozas, *El Movimiento Campesino en Honduras*, Guaymuras, Tegucigalpa, 1981, p. 12.

por salarios y otros derechos propios de una condición más moderna²³. Una polarización social arcaica y la ausencia de capas medias urbanas es otro factor que ayuda a comprender la debilidad de las protestas sociales²⁴ y su canalización/representación por los partidos tradicionales.

Pero otro factor explicativo de la excepcionalidad hondureña reside en que las dictaduras militares, aún las de los setenta, sólo fueron ligeramente represivas, lejanas del modelo de Estado terrorista guatemalteco. El General López Arellano, calificado en su momento como de tendencias ‘velazquistas’²⁵, hizo reformas sustanciales en el campo en provecho de campesinos pobres. Al aceptar un soborno de la UFCO, CONSUFAR lo ‘destituyó’ en 1975, sucedido por el coronel Juan Alberto Melgar, a su vez acusado por tráfico de drogas y sustituido en 1978 por el coronel Policarpo Paz García. Intrigas y corrupción marcan el juego intramilitar en que el arduo problema político de la sucesión lo resolvía el CONSUFAR, asiento del poder real en esos años. El coronel Paz García resultó por azar del destino el iniciador de un nuevo papel político, pues llamado de urgencia desde Washington (marzo, 1979) se vio obligado a aceptar compromisos relacionados con la ofensiva antisandinista.

Era el momento final del gobierno Carter y el comienzo de la revolución nicaragüense; los militares transaron la entrega del gobierno a los civiles en elecciones libres a cambio de una importante ayuda militar financiera y técnica norteamericana, que modernizaría sobre todo la aviación. En el ánimo militar hondureño la humillación de la guerra con el Salvador pesaba más que un coyuntural antisandinismo. Estamos en la década de los ochenta, que los militares inauguran con elecciones libres para Asamblea Constituyente en abril de 1980 sin dejar de ser el más importante factor de poder. La legalización del poder revivió el bipartidismo y se creó por cuarta vez en América Central una paradójica *situación democrática*, premisa del régimen democrático que luego vendrá.

Dos cruciales movimientos contradictorios se producen en la sociedad hondureña. Uno, es la militarización de la vida social que ocurre cuando a partir de 1981 los ‘contras’²⁶ instalan sus campamentos en la frontera y el país se llena de bases aéreas y navales norteamericanas como parte de una visible estrategia contrarrevolucionaria. Se van cumpliendo casi todas las condiciones para una invasión al instalarse la gigantesca base de Palmerola, cerca de la ciudad de Comayagua, y otras en Puerto Lempira, en el borde del río Coco. En Puerto Castilla se instala un Centro Regional de Entrenamiento Militar y hay tantos

²³ La explosión social más intensa fue la huelga bananera de mayo de 1954, que movilizó por meses a 25 mil trabajadores. Por sus efectos sociales es un parteaguas en el país, ya que por ejemplo, a partir de ahí se legalizó el movimiento sindical y se liberalizaron las leyes laborales, surgió el movimiento campesino, etc.

²⁴ En los años finales de los setentas hubo tres intentos guerrilleros. Era puro ‘foquismo’ y consecuentemente con poca fuerza militar y ayuno de apoyo popular. Como se verá, la participación popular fue electoral.

²⁵ Se hace referencia a la experiencia peruana, de esos años, y sobre todo al periodo del General Velasco Alvarado, que aplicó una política antioligárquica profunda, expropiando el latifundio costero y ayudando a la población de la Sierra con políticas que fueron calificadas de populistas.

²⁶ Un numeroso contingente de ex Guardias somocistas se refugiaron en Honduras; fueron denominados contrarrevolucionarios (‘contras’) y organizados como fuerza interventora por los Estados Unidos en la frontera con Nicaragua.

soldados y aviones extranjeros que el país es calificado como un 'portaviones insumergible'²⁷.

Los militares hondureños dirigen el país, los civiles administran el gobierno, pero lo hacen con razonable respeto de las normas democráticas. El otro movimiento, son los procesos electorales -después de dos decenios de gobiernos militares- que ocurren regular y sucesivamente a partir de las victorias (liberales) de Roberto Suazo Córdoba (noviembre, 1981) y José Azcona Hoyo (1985) y luego de Rafael Eduardo Callejas (1989, del Partido Nacional). Hacia este final de decenio la presencia militar norteamericana va desapareciendo y con ello, los militares nativos pierden respaldo fáctico. En 1993 los liberales vuelven al gobierno con el triunfo de Carlos Roberto Reyna con quien se va consolidando un régimen nuevo, una democracia electoral.

ii) Panamá

Examinemos finalmente la historia panameña marcada por su peculiar condición geográfica de ruta de tránsito entre los dos océanos. Esta situación condiciona la economía del país, la naturaleza de sus fuerzas políticas -valores y conductas- y la estructura institucional del Estado, todo ello vinculado al comercio y a los servicios. La condición transitista determina a su vez el carácter de la presencia de Estados Unidos en Panamá al surgir como constructor y dueño del canal y de su entorno correspondiente²⁸. Durante la mayor parte del Siglo XX la política del país estuvo dominada por el Partido Liberal y sus facciones en lucha, agrupación que representó los intereses de una concentrada elite comercial y luego los que corresponden a una dominante actividad de servicios. La poderosa influencia norteamericana en la política nacional da cuenta de resultados contradictorios: no hubo aquí dictaduras militares parecidas a las del resto de la región sino inestables gobiernos civiles con rasgos autoritarios. Fue un largo período en que siempre hubo elecciones, que prueban, por si hiciera falta, que las mismas no vuelven democrático un régimen político si no hay libre participación popular.

Hasta antes de 1970 el juego electoral, lleno de trampas y zancadillas, expresó un inestable conflicto personalista y caudillesco de una élite penetrada por los intereses de los Estados Unidos, que intervino militarmente en las elecciones de 1906, 1908, 1912 y 1918, supervisó estrechamente las siguientes y especialmente, las que más interesan en este trabajo, las de 1984 y 1989, donde su presencia fue directa, ostensible y decisiva. Entre 1931 y 1968 la hegemonía de la aristocracia comercial fue desafiada por emergentes grupos de clase media, representados por el caudillo populista Arnulfo Arias (cinco veces presidente) y sus amigos. Después de esa fecha, 1968 y hasta 1981, fueron finalmente los militares los actores políticos

²⁷ Las fuerzas de la 'contra' (luego llamadas Resistencia Nacional) suman hacia 1985 más de 15 mil hombres. Según fuentes oficiales de Nicaragua entre 1980 y 85 la 'contra' lanzó 309 ataques, incursiones sangrientas cada vez más en profundidad. Datos citados por A. Rouquier, *Guerra y Paz en América Central*, FCE, México, 1994, p. 207, 215 y otras.

²⁸ Estados Unidos intervino en la secesión de Panamá de Colombia en 1903, lo cual facilitó la concesión canalera, obra monumental que terminó de construir en 1914.

con mayor protagonismo. En cada uno de esos períodos se produjo una variable interrelación entre instituciones y prácticas autoritarias y democráticas. De hecho, no hubo nunca una dictadura militar. No es esta, en todo caso, una ruta ascendente y perfectible hacia la construcción de un régimen democrático, pero tampoco se constituye una tradición autoritaria violenta.

El último golpe contra Arnulfo Arias que encabezó el general Omar Torrijos, en 1968, inicia lo que se llama, como una paradoja, una transición autoritaria hacia la democracia electoral. Torrijos ejerció un mandato contradictorio, reflejo de las íntimas condiciones de la historia panameña, cuyo ejercicio produjo una revulsión del orden tradicional y por vez primera la activación y participación de los sectores populares. En su primer período (1970-78) en un intento bonapartista²⁹, Torrijos desmantela el sistema de partidos políticos y sustituye el órgano legislativo por una Asamblea de Representantes de Corregimientos³⁰, crea un Consejo Legislativo Nacional e ilegaliza a la oposición. Y al mismo tiempo en una ratificación efectiva del hondo nacionalismo panameño convoca a la unidad nacional y firma con el gobierno Carter los tratados de 1977 que ponen fechas para la salida de las bases militares y el retorno del Canal a manos panameñas. Como puede apreciarse, fue incierta su contribución a la democracia liberal pero crea condiciones para que ella aparezca. *A partir de ello, aparece una fatal contradicción panameña entre los valores del nacionalismo (militar) enfrentados con los de la democracia (de los partidos políticos).*

En efecto, con la firma de los Tratados y después de 1978, Torrijos olvida las políticas sociales populares pero ordena al mismo tiempo el repliegue de la Guardia Nacional a los cuarteles, legaliza los partidos, convoca a elecciones legislativas en 1980 y funda su propio partido, el Revolucionario Democrático (PRD). El 31 de julio de 1981 fallece en un discutido accidente de aviación. Pero el proceso se ha puesto en marcha. El problema de su sucesión es resuelto en la emergencia por el ascenso como jefe de las nuevas Fuerzas de Defensa de Panamá del general Manuel Antonio Noriega, gracias a un sólido respaldo norteamericano. En 1984 la de Representantes de Corregimientos es reemplazada por la Asamblea Legislativa y se celebran las primeras elecciones presidenciales libres desde 1968. La falta de liderazgo civil, la debilidad partidaria y la intromisión militar se traducen en una cadena de inestables regímenes civiles impuestos, en la década de los ochenta: nombran, no se eligen, sucesivamente a los civiles Royo, De la Espriella e Illueca. En 1984, hacen triunfar fraudulentamente a Nicolás Ardito Barletta, sustituido casi de inmediato por Del Valle, luego Solís Palma y Rodríguez, hasta 1989. Más de siete presidentes nombrados por influencias del general Noriega prueban que esta

²⁹ Se utiliza la noción de bonapartismo, de manera simbólica, para recordar la voluntad de Torrijos de estar al servicio de la nación panameña, apoyado en sectores populares pero 'por encima' de los intereses dominantes.

³⁰ Es el equivalente administrativo local del Municipio; se trata, en breve, de una modalidad de representación más directa, la sociedad rural participando en la dirección del Estado, pero al margen de los partidos y sin que la oposición pueda aparecer. Es largo el debate acerca de este intento de democracia directa en el seno de un envoltorio militar y autoritario que, sin embargo, tuvo efectos posteriores, Cf: Marco A. Gandásegui, *La Democracia en Panamá*, Ed. Mestiza, México, 1989, p. 20 y sigs., y Juan Materno Vásquez, *Sociedad y Estado en la nación panameña, Teoría sobre el comportamiento de los grupos humanos panameños*, Li. Enan S.A., Panamá, 1987, p. 239 y sigs.

no sólo no es una democracia sino que el poder real está, más allá de la apariencia de presidentes civiles, en la élite militar.

Ya para entonces el conflicto social es agudo, las relaciones de Noriega con la burguesía comercial y financiera son desastrosas y aún peor, un largo proceso de deterioro con los Estados Unidos alcanza su climax después de 1987³¹. Acusado de corrupto y narcotraficante, Noriega resiste una feroz embestida financiera, económica y diplomática³², que lo obliga a convocar a elecciones presidenciales en mayo de 1989, que gana Guillermo Endara, del partido arnullista. El fraude electoral culmina con la intervención norteamericana, que instala al ganador el 20 de diciembre de ese año, en una base norteamericana³³. Aquí no hay transición sino intervención para la democracia.

3. Las democracias de baja intensidad

Los procesos de democratización en América Central pusieron en movimiento actores, procedimientos y valores que no siempre apuntaron en dirección de los principios liberal-democráticos. El juego de intereses que el conflicto y la guerra estimularon y que los procesos de paz en los tres primeros países mencionados acrecentaron, facilitaron de manera paradójica un tránsito de tres etapas: desde un régimen militar autoritario a una especial situación (pre) democrática que evolucionó gracias a los procesos electorales y de ahí a la constitución de una democracia política, a un régimen electoral democrático. Tienen en común el hecho que las elecciones se ejecutaron antes que llegara la paz, aunque su mayor implantación ocurre con esta. Se diferencian esas etapas en el grado en que el régimen va cambiando, cómo se produce la participación ciudadana y como de la representación social surge la autoridad política.

Lo ocurrido solo parcialmente es parecido entre sí en Nicaragua, El Salvador o Guatemala. En estos dos, la crisis tuvo más un sentido antioligárquico y antiautoritario que un programa de democratización bien elaborado. Y donde la crisis no tuvo expresiones violentas, el proyecto democratizador adquiere más un sentido antimilitarista y de sedimentación de prácticas electorales, como en Honduras y Panamá. En los cinco países las convocatorias fueron hechas por regímenes militares y las elecciones que no son fraudulentas abrieron un proceso en el que ya ha habido por lo menos tres elecciones generales por país.

En estas sociedades la década de los ochenta fue crucial por motivos diversos. Corresponde ahora examinar más de cerca las acciones políticas que los actores ejecutaron en relación con la construcción democrática. Pero lo decisivo fue el

³¹Orlando J. Perez, Elections under crisis: background to Panama in the 1980s, en M. Seligson & J. Booth, *Elections and Democracy in Central America, revisited*, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1995, pgs.123 y sigs.

³²En julio de 1987 Estados Unidos en el marco de una ofensiva feroz suspende la ayuda a Panamá y en marzo de 1988 congela 50 millones de dólares que el Banco Nacional de Panamá tenía en bancos de Nueva York, causando gravísimos estragos a la economía del país. La ofensiva contra Noriega produce los efectos de una guerra contra Panamá. Y Noriega, repudiado por la oposición, levanta las banderas nacionalistas tan caras a la sensibilidad popular. Comunicación personal de Raúl Leis (14/01/04).

³³El propósito manifiesto de la intervención militar era capturar al general Noriega por narcotraficante, lo que finalmente consiguieron. La democracia panameña empieza esta etapa con un acto claramente intervencionista.

rasgo común de que todos ellos experimentaron la influencia poderosa de actores externos en los conflictivos procesos de su democratización interna. Este resultado fue posible por la manera como los actores internos ejecutaron acciones favorables a la implantación democrática. El supuesto general es que *los procesos de paz y de democracia sólo pueden ser acertadamente comprendidos en el marco general del fin de la guerra fría*, de la misma manera que las dictaduras militares y la violencia armada no se explican sino en el clima del enfrentamiento múltiple de los Estados Unidos y la Unión Soviética³⁴.

Aunque es cierta la prevención de Whitehead de que puede resultar artificial dicotomizar el análisis de una historia nacional entre factores domésticos e internacionales³⁵, en la historia de los últimos veinticinco años la política exterior norteamericana fue tan decisiva en estas latitudes que no sólo es posible identificar momentos y conductas sino precisar resultados en los que los intereses de la Guerra Fría dictaron las políticas en América Central. La democracia electoral empieza en Panamá con la invasión norteamericana de diciembre de 1989. Capturaron a Noriega y le dieron posesión a Endara, ¡en una base militar norteamericana! El papel del National Endowment for Democracy ha sido crucial en la victoria de la Sra. Chamorro en Nicaragua. Sería interminable la cadena de ejemplos a mencionar.

a) La paz le da la mano a la democracia

En Guatemala, El Salvador y Nicaragua se vivieron dos paradojas históricas en su sentido literal de situaciones absurdas que contienen una contradicción, que se han venido mencionando pero sin examinar sus consecuencias ciertas. Una, *es que las primeras elecciones democráticas se realizaron en el momento en que las acciones bélicas crecían en intensidad y/o producían sus efectos malignos*. Otra, *es que antes de firmarse la paz se iniciaron los procesos democráticos, vale decir, antes del cese de fuego la gente fue a votar*. Paz, guerra y democracia atan su destino con lógicas que parecieran no corresponder al sentido natural de las cosas. No se negocia el conflicto sino la paz. ¿Cómo explicar que al contrario de la lógica histórica los procesos de paz fueran posteriores a los primeros logros democráticos?

En la experiencia de los años ochenta en sociedades en conflicto como Angola, Namibia, Eritrea, Mozambique, Cambodia, Etiopía, Sudáfrica, primero se deponían las armas y al firmarse la paz se establecían las fechas de las primeras elecciones. *La paz como condición de la democracia*. En América Central el tiempo político fue otro y en el breve período de cuatro años de la década de los ochenta se

³⁴ Es una simplificación hablar de la Guerra Fría como aquel conflicto múltiple entre las dos grandes potencias. Por supuesto el enfrentamiento fue más complejo cuando se le examina como lo que hubo entre dos sistemas sociales y políticos, dos ideologías, dos estrategias de dominación mundial. Pero en América Central, la presencia norteamericana es anterior a la Guerra Fría y continúa ahora que aquella terminó. Simplemente, como se dijo antes, formamos parte del primer círculo geopolítico de los intereses norteamericanos. En términos parecidos, Michael Shifter, *The US and Latin America Through the Lens of Empire*, Inter-American Dialogue, Washington, Cuaderno de Trabajo, 2003.

³⁵ Lawrence Whitehead, *Three International Dimensions of Democratization*, en *The International Dimensions of Democratization, Europe and the Americas*, Oxford University Press, New York, 1966.

llevaron a cabo elecciones libres, abiertas y competitivas (calificaciones que se relativizan sin duda en el clima centroamericano). En su historia, fueron las primeras elecciones democráticas en El Salvador (1982) y Nicaragua (1984) y las primeras sin fraude, en treinta años, en Guatemala (1985).

No es un juego del azar que haya coincidido la apertura a la participación ciudadana (partidos, elecciones, libertad de prensa) con el recrudescimiento bélico. ¿Por qué entonces se llevaron a cabo? Por varias razones, de las que mencionamos dos: una razón externa sugiere que el acto electoral formó parte de una estrategia contrainsurgente. La guerra, sin duda, condicionaba la forma y la identidad del régimen político autoritario, pero las elecciones alteran esa calidad y legalizan las circunstancias para la continuación del conflicto. *El objetivo fue legalizar, tener gobiernos civiles frente a los cuales el pretexto de la insurgencia armada se debilitaba.* El argumento democrático de la izquierda guerrillera perdía vigencia en Guatemala y en El Salvador y deslegitimaba a la 'contra' en Nicaragua. Fue la política norteamericana la inspiradora de este salto: el Senado sólo votó los créditos militares para apoyar la contrainsurgencia cuando en El Salvador hubo un gobierno civil electo (Duarte); la ayuda económica solo fluyó a Guatemala cuando se legitimó el gobierno civil (Cerezo). En Nicaragua la ayuda a las fuerzas antisandinistas y sus éxitos probaron no solo la calidad democrática del régimen revolucionario sino la magnitud del apoyo popular.

Y luego por una razón interna. Lo que hemos llamado *transiciones autoritarias a la democracia* comienzan en El Salvador y Guatemala cuando hay síntomas de descomposición del control político que ejercen los militares, poder que expresó siempre la alianza de la elite empresarial con la alta oficialidad del ejército. La cúpula militar se fracciona y se inicia una descomposición del régimen autoritario que revela una fuerte ilegitimidad, una incapacidad para ordenar la sociedad aún con excesos de violencia. El gobierno en manos civiles facilitó la negociación de la paz, más en Guatemala que en El Salvador. El diálogo para finalizar la guerra mercenaria en Nicaragua, fue resultado del cambio de ánimo de la dirección sandinista a partir de la profundidad de la anarquía económica y sus estremecedores efectos sociales.

El antecedente de los procesos de paz fue la creación del *Grupo de Contadora*, el 5 de enero de 1983, como iniciativa de México, Venezuela, Colombia y Panamá y que se propuso impedir la regionalización del conflicto en Centroamérica, favorecer el diálogo y crear condiciones para la paz, el desarrollo y la democracia. Su influencia fue decisiva al crear el ambiente que facilitó las Cumbres presidenciales que culminaron con la firma del Acuerdo de Esquipulas II o "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica" (7/VIII/87) Este documento constituyó la base de todos los mecanismos de negociación que se pusieron en movimiento en la región.

En las tres sociedades donde la crisis derivó en violencia armada, nunca estuvieron ausentes ni los componentes de la doctrina de seguridad nacional de Estados Unidos, ni la ideología del anticomunismo, ni los intereses cubanos al estimular la estrategia de la revolución. El hundimiento del socialismo, el fin del 'imperio del mal' hizo que la política exterior norteamericana se desinteresara por la contención del comunismo y buscara ordenar democráticamente su traspatio. La

elección de Bush, en noviembre de 1988, facilitó el fin del apoyo a los ejércitos para hacerlo con partidos políticos y gobiernos civiles. Hacia mediados de los ochenta la dirigencia cubana abandonó el apoyo activo a sus consocios centroamericanos, convencidos de que ya una victoria militar era imposible³⁶.

También pesó internamente el cansancio moral provocado por la guerra en la población civil, la muerte de más de 300 mil personas, dos millones de refugiados/desplazados y la destrucción de importante infraestructura básica. También fue importante algo más profundo pero mal estudiado y que llamaremos un cambio de ánimo -o en su naturaleza clasista- de los grupos burgueses, en cuyo razonamiento tiene que haber privado que los costos de la democracia eran menores que el precio de la guerra. En los tres países fue favorable la intervención de la alta jerarquía de la Iglesia Católica como reserva moral para la conciliación nacional.

De manera destacada, el nuevo papel desempeñado por Naciones Unidas, y más precisamente por su Secretario General³⁷, requiere de un par de precisiones para entender los procesos de paz. En El Salvador primero y luego en Guatemala, las partes del conflicto invitaron a la ONU a ejercer una mediación activa y comprehensiva en cuanto aspectos diversos y luego de verificación³⁸, que resultaron decisivas por la fuerza moral y el prestigio de la organización. Se explica su éxito en América Central por su respeto al “axioma de que no deberían separarse *peace-making de peace-keeping y peace-building*”, en tanto en Nicaragua se intentó una misión de carácter militar, en El Salvador y Guatemala se produjo una integración de los tres enfoques señalados³⁹.

Los resultados obtenidos con las negociaciones de la paz movilizaron recursos políticos diversos, nacionales e internacionales, favorables a la vida democrática. Sin la presencia y verificación de ONUSAL o MINUGUA, hubiera sido más difícil y prolongado el proceso de paz en El Salvador y Guatemala y honrar los acuerdos por parte de los militares y los gobiernos conservadores que los firmaron. La naturaleza de la verificación y el control realizado constituyen una nueva forma de intervención positiva en países soberanos. Fue menos efectiva en Nicaragua donde el problema no fue la guerra mercenaria sino el problema político de alcanzar, *ipsis literis*, una sustitución de un sistema social por otro.

La paz en Nicaragua no fue resultado de la amenaza de la llamada Resistencia Nacional que el Ejército Sandinista contuvo militarmente. Fue al revés, con la

³⁶ Estas afirmaciones requieren un apoyo documental; se aclara que son el resultado de entrevistas con algunos actores claves en aquellos momentos. El lector queda en libertad de aceptar o poner en duda tales asertos. Se nos ha dicho, además, que La Habana quería en Centroamérica gobiernos democráticos, anti norteamericanos en línea con lo que ha sido en estos años su política en América Latina.

³⁷ Lo nuevo del papel de la ONU reside en que no fue solo una instancia intermediaria sino negociadora, con iniciativas propias y con capacidad de verificación y control.

³⁸ Enrique Sánchez Airas, Guatemala y Mozambique ante el reto de la paz. *Un análisis comparativo de los procesos de mediación*, Univ. Rafael Landívar, Guatemala, 2001, contiene una parte teórica importante para la comprensión de estos temas. Y un análisis de las experiencias decisivas de la mediación aparecen en Luis Pásara, *Paz, Ilusión y Cambio en Guatemala, el proceso de paz, sus actores, logros y límites*, IJ-Univ. Rafael Landívar, Guatemala, 2003.

³⁹ Stephen Baranyi, Minugua, UN verification achievements, limitations and prospects, en Rachel Sieder (ed) *Central America Fragile Transitions*, Mc Millan, London, 1996, citado por Pásara, op. cit. p. 272.

victoria militar no hallaron qué hacer políticamente, y es que las guerras de baja intensidad no buscan la victoria militar sino la desmoralización y el desgaste del enemigo, y ese fue su éxito. La decisión de ganar la guerra tuvo un alto precio para el sandinismo, que perdió apoyo popular y sumió a la economía, hacia 1988, en la más completa bancarrota. La paz era condición de gobernabilidad y cuando el FSLN aceptó negociar directamente, su debilidad era extrema. Reunidos en Sapoá, (marzo, 1988) el FSLN ofreció convocar a elecciones a cambio del cese de fuego y la desmovilización de la RN. El verdadero sitio de las negociaciones fueron las cumbres presidenciales: en Costa del Sol (13/14 febrero, 1989), sabiendo que la 'carga de la prueba' está del lado sandinista, el Presidente Ortega ofreció adelantar las elecciones diez meses, para febrero de 1990⁴⁰, lo que la oposición aceptó⁴¹.

Ya se habló de la victoria electoral de la oposición organizada en la Unión Nacional Opositora (UNO), lo que obligó a ordenar el proceso de transición. El llamado Protocolo de Procedimientos para la Transición del Poder Ejecutivo (27/III/90) entre el FSLN y la UNO acordó aspectos relativos a la desmovilización de la RN y el respeto a la integridad de las fuerzas armadas. Como la RN no formaba parte de la oposición política debió firmar el Acuerdo de Toncontún para el Desarme y la Desmovilización que abrió las posibilidades para una desmovilización general de la fuerza mercenaria. La RN exigió la colaboración del CIAV y ONUCA, que algo ayudaron para lograr la efectiva desmovilización. De hecho, el cese de fuego y el fin de las hostilidades solo se alcanzaron hacia 1994. Así, la paz llegó a saltos y con los sandinistas ya en la oposición. Una nueva etapa democrática estaba empezando en Nicaragua, con elecciones en 1996 en que logró organizarse el antisandinismo bajo banderas del Partido Liberal Constitucionalista y el liderazgo de Alemán y luego de Bolaños.

El Acuerdo de Chapultepec, firmado el 16 de enero de 1992, fue la culminación de tres años de negociaciones entre el FMLN y el Gobierno de El Salvador. Ellas sólo empezaron seriamente después de la elección de Alfredo Cristiani, candidato de ARENA, de derecha. En septiembre de 1989 reunidas en México ambas partes pidieron la intermediación de un representante de las Naciones Unidas para entablar el diálogo. Dos hechos forzaron al gobierno para negociar: la ofensiva del FMLN que tomó dos veces la ciudad de San Salvador y el asesinato de los jesuitas de la Universidad Centroamericana, que aisló al Ejército por esta acción criminal y limitó el apoyo de los Estados Unidos.

Los primeros Acuerdos con objetivos precisos se lograron en Ginebra (4/IV/90) y en Caracas (21/V/90) y luego un mes después el llamado Acuerdo de San José, donde se estableció el mecanismo de respeto irrestricto a los derechos humanos y se sugirió la creación de la Misión de Observadores de la ONU en El Salvador (ONUSAL) establecida formalmente el 26/VII/91. Paralizó el proceso negociador una grave crisis provocada por el desencuentro sobre la necesidad de reformar la

⁴⁰ El gesto fue más que simbólico. Según la Constitución, las elecciones generales debían celebrarse en noviembre de 1990 y la investidura de las nuevas autoridades, en enero de 1991.

⁴¹ En la cumbre de Tela (1989) se pidió la creación de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV) de la OEA y más tarde Grupo de Observación de la ONU para Centro América (ONUCA) que ayudaron a la pacificación del país.

Constitución para incorporar las recomendaciones políticas y económicas. En el límite para poder aprobarlas, el Acuerdo de México (27/IV/91) aceptó las reformas políticas y excluyó las económicas, especialmente la mención de una reforma agraria. Hubo otra demora cuando el FMLN exigió reformas en el Ejército como condición para el cese del enfrentamiento y como garantías para su inserción en la sociedad.

Los detalles que condujeron a la firma del acuerdo final, el 31 de diciembre de 1991 en New York, incluyeron una poderosa presión de EE. UU. y la URSS sobre el presidente Cristiani, enfrentado a la negativa del ejército a aceptar su reducción y la instalación de una Comisión de la Verdad. Resueltos tales desencuentros, el 16 de enero de 1992 la paz se había alcanzado. El FMLN se incorporó como partido político y un proceso democratizador avanzó con la celebración de elecciones en marzo de 1994, en que se eligió a Armando Calderón Sol, luego en marzo de 1999 a Francisco Flores y finalmente en 2004 a Antonio Saca, todos del partido ARENA, de derecha, pero en dura contienda con el FMLN, que ha llegado a tener mayoría en alcaldías y en el Congreso. La democracia electoral es estable pese a diversos aspectos que la vuelven frágil, como la abstención electoral, la creciente pobreza y la dependencia de las millonarias remisiones de dólares de los emigrantes en Estados Unidos.

El proceso para alcanzar la paz en Guatemala fue más lento y complejo y sus resultados tienen que ver menos con el fin del conflicto que con el tipo de sociedad que se estaba pactando. Tardó nueve años y abarcó cuatro gobiernos y tres comisiones negociadoras. Durante este período el diálogo se volvió negociación substantiva, cambió el interés de las partes y el contexto internacional. El 11/IX/87 se creó la Comisión Nacional de Reconciliación encabezada por Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, que inició contactos preliminares con la URNG. En Oslo (29/III/90) ambas partes establecieron el primer acuerdo básico para la búsqueda de la paz. A partir de allí se recorrió un largo camino en que el ejército (que buscó siempre una salida militar) y la guerrilla (que no creyó sino hasta 1995 en el diálogo) se convencieron de la inevitabilidad de una salida política. Un segundo momento empezó con el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (México, 29/III/94) que buscó la protección y la verificación internacional de las Naciones Unidas, que creó la Misión de verificación correspondiente (MINUGUA).

La voluntad del presidente Álvaro Arzú fue decisiva en el último año (1996) cuando se aprobaron los Acuerdos más importantes, como el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática y sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, entre otros, definen un futuro ideal para Guatemala. Estos acuerdos fueron objeto de oposición y debate por parte de empresarios, militares y otros grupos conservadores. No se creó una Comisión de la Verdad sino un mandato general para establecer los hechos criminales cometidos, sin mencionar autores; igualmente débil fue la decisión de rebajar solo en un 33% el tamaño del ejército. Cuando se firma el Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996, el cese de fuego se había alcanzado nueve meses antes. De hecho, el conflicto había disminuido en intensidad y por ello no fueron aspectos de la guerra sino de la construcción de la paz lo que más tiempo

tomó. Lo importante de este proceso de paz es que puso fin a un conflicto armado y propició el desmantelamiento del régimen contrainsurgente.

Después de la elección de Arzú en 1995, se realizó en 1999 la de Alfonso Portillo, del FRG, un partido de centro derecha acaudillado por el general Ríos Mont, y en 2004 la del Oscar Berger, que encabezó con debilidades una alianza de pequeños partidos y ganó gracias a un sólido respaldo empresarial. El régimen democrático aún no es funcional a las necesidades de una sociedad pluriétnica, donde las diferencias culturales exigen políticas democráticas creativas y más incluyentes.

Los conflictos y la guerra terminaron sucesivamente dejando un saldo de destrucción y desconfianzas, muertes y rencores de las que ninguna sociedad se repone fácilmente para hacer la convivencia democrática. En los países donde no hubo guerra (ni procesos de paz) se ha alcanzado más rápidamente el cambio de régimen y la constitución de actores democráticos. En Honduras ha habido un recorrido electoral que la convierte en una democracia política estable sobre una base socioeconómica de carencias y crisis. Y en Panamá, después de Endara ganó el partido de Torrijos, el PRD, con Ernesto Pérez Balladares en 1994 y luego Mireya Moscoso de Gruber, de la oposición arnulfista pero al frente de la Coalición Unión por Panamá. Este es probablemente el régimen democrático más estable y que pese a las limitaciones socioeconómicas, el que como en Costa Rica, mejor atiende sus responsabilidades sociales.

b) Un reto desigual: la construcción de la democracia política

La modificación de las estructuras autoritarias constituye un complejo proceso de cambio de régimen que transcurre en estos países desde comienzos de los ochenta. Ayuda a ordenar el análisis la definición de régimen político que propone O'Donnell como la existencia de patrones que determinan los canales de acceso a las posiciones de gobierno y también las características de los actores, los recursos y estrategias que permiten ese acceso, así como las instituciones a través de las cuales el acceso es procesado⁴². La modificación de los regímenes autoritarios ocurre, en general, en condiciones contradictorias y a veces claramente adversas. Hay varios factores que definen los patrones de acceso de nuevos actores a las posiciones de poder y que han sido identificados a lo largo de este ejercicio.

Uno, es la definición del carácter de la presencia militar cuando la crisis política empieza a gestarse y la manera como ella disminuye. Hay aquí un amplio *continuum* que va desde las sangrientas dictaduras militares de Guatemala y el Salvador hasta gobiernos civiles bajo control militar como en Honduras y Panamá. En aquellos, los procesos de paz terminaron por definir su existencia funcional como una burocracia de Estado, todavía con mucha influencia militarista en Guatemala. En los dos últimos, el papel de los partidos políticos y las elecciones como patrones de acceso de nuevos actores al ejercicio del poder, deja a los

⁴²Notas sobre el Estado de la Democracia en América Latina, manuscrito, p. 4 tomada a su vez de G. O'Donnell y Ph. Schmitter, *Transitions From Authoritarian Rule: Tentative Conclusions About Uncertain Democracies*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1986.

militares en una posición subordinada al control civil. Esta ha sido una batalla ganada, a pulso, en la reciente historia hondureña. La maniquea condición civil/militar es falsa para explicar el cambio democrático como el regreso del ejército a los cuarteles, y sólo podría tener una utilidad relativa si el análisis no olvida que sin la presencia civil la cultura autoritaria de los militares no podría ejercerse. En casi todos estos países ha habido un debate, con resultados efectivos en Honduras, Nicaragua y Panamá, sobre la *reconversión militar*; la seguridad nacional y la seguridad democrática.

Un segundo factor, ya presentado, es la naturaleza de la crisis política local y sus determinaciones, la que tiene un recorrido extremo desde una guerra civil o conflicto represivo como en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, hasta una situación menos trágica, como la existencia menos grave de relaciones civil-militares autoritarias como en Honduras y Panamá. La experiencia de estos años está probando que de un conflicto sangriento no es fácil pasar a la convivencia democrática. De la boca del cañón no sale la democracia.

Un tercer factor es la vitalidad de la implantación de las instituciones electorales, que se va logrando; y el papel jugado por los actores políticos populares en el inicio, en el desarrollo y desenlace de la crisis. Aparecen aquí también situaciones diversas. Desde una polarización ideológica, política y emocional de las organizaciones político/militares como en Nicaragua, Guatemala y El Salvador, hasta el reaparecimiento de movimientos sociales politizados pero legales y pacíficos como en Honduras o Panamá. Es una obviedad recordar que las guerrillas que tuvieron respaldo de masas y mantuvieron sus vínculos con las organizaciones sociales aparecen en el escenario político con fuerza electoral. Su transformación en partidos requiere un 'desbloqueo mental y psicológico' para que el comandante se convierta en dirigente político. En Guatemala, esto no ocurrió.

Finalmente como actores cuya presencia fue decisiva en el desencadenamiento de la crisis y en su desenlace está el papel del gran capital, de los empresarios y sus aparatos corporativos. Su cambio cultural y político fue importante en El Salvador y Nicaragua, menos en Honduras y Panamá y negativo en Guatemala. Estas certezas no son fáciles de explicar pues casi se basarían en el supuesto de una metamorfosis en la que del gusano autoritario emerge una mariposa democrática. O tal vez sería un proceso de metempsicosis en virtud del cual el alma del cadáver de la oligarquía terrateniente migra al cuerpo vivo de un burgués progresista. No hay investigaciones que permitan explicar lo ocurrido, salvo la certeza ya experimentada del apareamiento de grupitos renovadores que forman una pequeña élite modernizadora que entiende que es en el juego electoral donde se compite por el poder. Sus alianzas y conflictos con los militares y la iglesia católica no obedecen a un patrón discernible, pero es evidente que la ruptura (y luego el fin) del pacto anticomunista que llevó a la violencia a tres de estos países explica el inicio de algunas transiciones⁴³. En El Salvador aparecen mejor definidos los grupos empresariales modernos, que también surgen en Panamá y Honduras, con menos fuerza. En Guatemala el cambio aún no es perceptible y caso especial es

⁴³ En las características del desenlace crítico que aparecen en los procesos de negociación de la paz los actores empresariales y los militares jugaron papeles significativos.

Nicaragua donde el sector empresarial está aún en formación.

Los tres casos a los que más dedicación se les ha dado tienen en común que de *la ofensiva violenta contra el pasado autoritario surgieron contradictoriamente las posibilidades democráticas presentes*. ¿En general, qué tipo de democracia se puede construir en estas sociedades pobres y heterogéneas, con pesadas herencias de dictaduras militares, con fuerzas políticas democráticas débiles? Lo importante es que en todos los países vienen ocurriendo elecciones desde 1982/84 que van definiendo actores, recursos y estrategias nuevas, todo lo cual apunta al surgimiento de otro régimen político que ya no es autoritario. Ya no se define la democracia en términos negativos (de lo que no es democracia) sino en aspectos positivos de cuánta democracia se va teniendo.

¿Qué relaciones hay entre elecciones y democracia? En estos tiempos hay una tendencia a la identificación de las elecciones con la democracia y hay una rutinización del procedimiento como lo advierte T. Karl. Viniendo de una larga tradición autoritaria, las elecciones no califican por sí mismas, pues es bien sabido que es extensa y reiterada la práctica de “elecciones autoritarias”⁴⁴. Es necesario precisar la calidad electoral a partir de los años ochenta porque esas elecciones definen al régimen como democrático sabiendo que para Guatemala y El Salvador ellas sirvieron como recurso inicial para “legalizar” al régimen, más por necesidades militares que políticas.

¿En que condiciones las elecciones conducen a, o son democráticas? ¿Hay acaso una zona ‘gris’, donde la credibilidad democrática se pone en duda? No, los límites tienen que ser precisos aunque en la experiencia centroamericana hubo elecciones democráticas en ambientes claramente represivos. *Hubo anomalías pero no fraude*. Y satisficieron los requisitos mínimos por sus resultados y marcaron no sólo una ruptura sino un punto de partida. Las elecciones no hacen ciudadanos plenos pero en *una situación democrática inicial el ejercicio de los derechos políticos puede abrir las puertas para la realización de los derechos civiles y sociales*. Una y otra elección, muchas en el tiempo, crean una rutina, una tradición, esa *inercia democrática tan útil en las democracias consolidadas*. Este es el verdadero sentido de la democratización efectiva, pues la ampliación del ejercicio de los derechos ciudadanos, hace ciudadanos. No hay otra manera de lograrlo.

En resumen, la democracia política en América Central atravesó, a partir de inicios de los años ochenta, diversos momentos que van de un régimen autoritario a una *situación democrática* (elecciones con guerra o bajo fuerte presencia militar), y de esta situación, con la posibilidad de la implantación institucional, se deriva a un régimen democrático, a una *democracia política*. El motor de ese recorrido histórico-político, que también puede llamarse primera y segunda etapa del cambio de régimen tiene, son los procesos electorales democráticos. ¿Por qué motivos?

El primero y más importante es que es un intento por sacar la crisis del escenario armado y colocarlo en el terreno de la competencia política. En consecuencia anima a los actores políticos a valorar que el precio de la paz y la democracia para el acceso a las instancias de poder es menor que el que se paga con la guerra. En

⁴⁴ Véase el excelente ensayo de Andreas Schedler, “Elections without Democracy, the menu of manipulation”, en *Journal of Democracy*, Vol. 13, No. 2, April 2002.

tercer lugar los actores y sus estrategias son del orden cívico: las elecciones estimulan el pluralismo, la participación popular pacífica y la organización en Partidos Políticos. Es decir, hay una redefinición del otro, de nuevos actores políticos, contendientes ahora y no enemigos. Hay una contingente posibilidad de precisar escenarios nuevos donde se compite con programas y se disputan conciencias de intereses sociales diversos.

Las elecciones, además, son el resultado de la implantación de (nuevas) instituciones propias del régimen democrático en construcción, ayudan a establecer compromisos entre fuerzas contendientes en aspectos substantivos de la lucha política. *Enseña a que el poder se disputa en un ejercicio donde se puede perder.* Y como lo argumenta Schedler, en una democracia electoral los árbitros finales del juego ya no son los militares sino los ciudadanos. Aquellos tienen el poder de abortar el proceso utilizando la fuerza; estos, de subvertirlo a través de los votos⁴⁵. En resumen, la idea democrática, aunque imprecisa y contradictoria, gana voluntades y a contrapelo de la debilitada adhesión a la política es mayoritaria la opinión pública que cree en ella. Para la consolidación institucional es importante lo que Garretón llamó la deseabilidad democrática, que desafortunadamente en el último tiempo contrasta con una opinión pública cada vez más incrédula⁴⁶.

4. El Estado-nacional y la democracia

Las virtudes de los procesos electorales permiten admitir que ellos han dado una contribución importante a la formación de un régimen democrático. También es al revés, pues el régimen es democrático si establece la posibilidad de que nuevos actores accedan por nuevos canales al poder, que a su vez tiene que ser ejercido en provecho de todos. A partir de 1981 ha habido más de veintiocho elecciones en América Central, en las que han triunfado siempre fuerzas conservadoras, algunas claramente de derecha, que reciben además, el respaldo norteamericano. Las elecciones han sido competitivas, plurales, libres y justas. Han surgido tribunales electorales independientes, aunque la participación ciudadana no es alta en la mayoría de experiencias. Las condiciones sociales, económicas y culturales actuales, limitan la expansión de la ciudadanía, que es sin duda la prueba pertinente de la consolidación democrática. La efectividad de los derechos ciudadanos requieren tanto de un contexto estructural que facilite su ejercicio como de un Estado que asegure su legalidad y proteja su vigencia.

El Estado tiene que ser democrático en el sentido de inhibir los factores vinculados con la tradición autoritaria y con los efectos del conflicto. Pero tenemos Estados débiles, que no alcanzan aún a tener una representación funcional de la nación, o sus instituciones no son eficaces, el sistema legal admite límites en su efectividad. El Estado centroamericano es enclenque e incompetente, con escaso poder de democratización, salvo los derechos políticos relativos al sufragio y las instituciones electorales. Con un Estado débil la democracia sólo alcanza para

⁴⁵ A. Schedler, *Elections without democracy*, op. cit. p. 49.

⁴⁶ M. A. Garretón, *Hacia una nueva era política, estudio sobre las democratizaciones*, FCE, México, 1995, p. 24.

ejercitar su versión electoral. Actúa sin autonomía relativa frente a los poderes fácticos que son capaces de actuar en la ilegalidad y violentar la voluntad ciudadana. Su capacidad extractiva es baja y sobrevive como un poder desfinanciado y precario, fiscalmente impotente. Así, el trazado de políticas sociales en beneficio de las grandes mayorías de pobres no puede realizarse.

En estos años transcurridos la más importante conclusión que se puede extraer es que la democracia electoral, al ejercitarse en una sociedad cruzada por profundas desigualdades sociales, formas de heterogeneidad estructural agudas, grandes contrastes culturales, se acomoda a esa realidad y produce resultados que en su esencia contradictoria niegan los principios mismos de la democracia. Son dos las condiciones genéricas que debilitan la democracia, una de carácter físico relativa a la extensividad de la jurisdicción del Estado y otra de carácter social relativa a la profundidad de la estructura social de la Nación. En virtud de esas limitaciones los derechos civiles, sociales y políticos no tienen una vigencia efectiva ni en toda la geografía, para todos los habitantes; ni en toda la estructura de clases, para todos los grupos sociales. Se produce así un serio déficit democrático y la democracia se vuelve minoritaria e incompleta.

Los límites físicos y sociales existentes en mayor o menor medida en estas sociedades producen una vida democrática de carácter centrífuga y elitista. En otras palabras, por un lado, los derechos democráticos, el ejercicio del voto por ejemplo, se ejercita de mejor manera en el medio urbano que en el rural, más en las ciudades que en las aldeas. Y por el otro, tienen condiciones para experimentar la democracia de manera más plena, como ciudadanos, las clases medias y en general los grupos sociales con mejores niveles de educación e ingreso. Los derechos civiles y sociales en función del ingreso y del bienestar. En resumen, en la dinámica de la democracia y por la responsabilidad del Estado, hay una poderosa tendencia a la marginalidad/centralidad en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

En sus manifestaciones prácticas, ello se expresa no solo en formas débiles de participación sino en una baja calidad en los beneficios que otorgan los derechos. Los ejemplos contrastantes son obvios a partir de las distancias físicas y sociales: ¿cómo 'vive' el ejercicio de la participación electoral un hombre de clase media urbana, alfabeto y bien informado, y una mujer campesina, pobre y analfabeta? La pobreza, la ignorancia, el desamparo no se lleva bien con la democracia. ¿Cuánta desigualdad más soportará la democracia centroamericana?

Finalmente, hagamos mención de otra preocupante realidad en estas sociedades fragmentadas, especialmente aquellas donde el conflicto armado dejó heridas que no cicatrizan. Nos referimos a la existencia de áreas donde la fuerza de la legalidad del Estado es débil o no existe y donde se practican 'otros' derechos bajo otro poder. Son los sitios controlados por el narcotráfico, grupos mafiosos o sobrevivencias paramilitares. Son espacios donde priva la informalidad o las prácticas patrimoniales pero no la ley, la justicia y la autoridad del Estado nacional.

Otra es la razón pero las consecuencias pueden ser las mismas en el caso de estas sociedades multiétnicas. No nos referimos a una probable aplicación de prácticas de derecho consuetudinario, normas y costumbres de la cultura indígena, lo cual forma parte del reconocimiento legítimo a las diferencias. Se está aludiendo a los extendidos abusos que se cometen con los indígenas, portadores de una

igualdad formal pero ejercitando una ciudadanía disminuida justamente por las diferencias culturales que sirven de pretexto. En varios países de la región se debe buscar la construcción de una democracia étnica con la promoción de un Estado pluricultural. Esto es particularmente necesario en Guatemala por la importancia que tiene la población indígena, cuya incorporación plena es la garantía mayor de la democracia en construcción.

Para juzgar la fuerza de la democracia es necesario valorar, junto al desempeño ciudadano, la estabilidad institucional, la fuerza del sistema político y la existencia de una sociedad civil integrada, activa y presente en el debate público, un ejército y sistemas de inteligencia bajo control civil y una gobernabilidad democrática. El balance de resultados es desigual en estos países a la luz de los elementos mencionados. En un orden subjetivo de menos a más condiciones democráticas los países se ordenarían así: Guatemala, Nicaragua, El Salvador, Honduras, Panamá y Costa Rica.⁴⁷

En general, pese a las deficiencias propias del sistema político y a la debilidad de las bases estructurales, en América Central se vive una nueva época. La guerra y los desastres naturales (que han golpeado a Nicaragua y El Salvador tanto como el conflicto armado) hacen que los problemas sean más graves hoy que ayer. La democracia en construcción es más una derivación de la guerra fría que el éxito de poderosas fuerzas democráticas locales. La ayuda norteamericana fue más importante en la guerra que en la paz, pero ha sido decisiva para alcanzar estas democracias conservadoras. No siendo las democracias hechos irreversibles, ellas se juegan ahora una carta negativa en el exterior⁴⁸. El resumen de toda la argumentación precedente radica en el papel del Estado, que tiene que ser un

⁴⁷ El cuadro siguiente tomado del último análisis de Freedom House, confirma este diagnóstico

Medidas comparativas de libertad en países seleccionados

| País | Derechos políticos | Libertad civil | Clasificación según libertades |
|----------------|---------------------------|-----------------------|---------------------------------------|
| Estados Unidos | 1 | 1 | Libre |
| Costa Rica | 1 | 2 | Libre |
| Panamá | 1 | 2 | Libre |
| México | 2 | 2 | Libre |
| El Salvador | 2 | 3 | Libre |
| Honduras | 3 | 3 | Parcialmente libre |
| Nicaragua | 3 | 3 | Parcialmente libre |
| Guatemala | 4 | 4 | Parcialmente libre |
| Cuba | 7 | 7 | No libre |

Nota: La mejor calificación es 1 y la peor es 7. La clasificación consta de tres categorías: libre, parcialmente libre y no libre.

Fuente: The 2003 Freedom House Survey, en *Journal of Democracy* (Ene, 2004).

⁴⁸ Como el historiador Arthur Schlesinger ha escrito en el *New York Review of Books* (23/X/03), "Mr. Bush ha sustituido una política de paz a través de la prevención de la guerra por una política de paz por medio de guerras preventivas." Muchos en el ámbito internacional rechazan esto, pero en América Latina hay más temor, pues la práctica de acciones militares preventivas tiene una larga historia, especialmente en Centroamérica y el Caribe. Las invasiones norteamericanas en Grenada (1983) o en Panamá (1989) son ejemplos de acciones preventivas de los Estados Unidos.

Estado de derecho, democrático, que vuelva efectiva la participación de todas las fuerzas políticas importantes cuyo acceso al poder está asegurado como forma de satisfacer sus intereses. No ocurre así todavía. Si no hay crecimiento económico y el Estado continúa debilitándose, la violencia criminal puede provocar el peligro ya existente de desintegración social. Las instituciones públicas deben garantizar la seguridad física, crear condiciones para el ejercicio efectivo de la ciudadanía, movilizar el ahorro público, corregir las disparidades de ingresos. Sin un Estado fuerte no habrá democracia.

II

La crisis de los partidos políticos en América Latina

Ricardo Córdoba Macías

Introducción

Debido a la importancia que en la actualidad tiene el tema de la crisis de los partidos políticos en América Latina, en este ensayo se hace una revisión de los principales factores explicativos que se han identificado en la literatura académica. No es el propósito del trabajo proponer una explicación sobre dicho fenómeno, sino que es más modesto, al proponerse presentar de una manera sistematizada los principales hallazgos en la literatura revisada. Debido a limitaciones de tiempo y espacio, para esta revisión, me he enfocado básicamente en los estudios que tienen un alcance regional o sub-regional, es decir, no se ha pretendido revisar la vasta literatura que con un enfoque nacional se ha publicado sobre esta temática en cada uno de los países.

Para la identificación de los principales trabajos que se han publicado al respecto, consulté a colegas especialistas en la política latinoamericana, así como a expertos en varios de los países latinoamericanos. A ellos les agradezco el tiempo que se tomaron y la gentileza con la que me ayudaron a identificar la literatura reciente más relevante sobre la materia.

Ahora bien, como se puede anticipar, esta es un área bastante amplia, compleja, y en donde se han realizado distintas aproximaciones. Ciertamente la literatura existente es vasta pero con importantes desniveles en cuanto a la rigurosidad y profundidad con la que se aborda esta cuestión. Por esta razón es que de una amplia bibliografía inicialmente identificada, se procedió a una lectura detenida para seleccionar aquellos trabajos que por el tipo de argumentación ejemplifican con mayor claridad y precisión los principales factores explicativos de la crisis de los partidos políticos en América Latina.

Mención especial merece el apartado dedicado a la región centroamericana, en donde el tratamiento del tema ha sido más tangencial, lo que planteó la necesidad de desarrollar un proceso más cuidadoso para la selección de los trabajos, debido a las limitaciones de la literatura en cuanto a la cantidad y calidad del material producido.

En suma, la revisión que se ha hecho sobre la literatura no pretende ser exhaustiva de todo lo publicado referente a la crisis de los partidos políticos en América Latina; pero sí se ha buscado que sea representativa tanto de los principales enfoques que abordan el tema, como de los trabajos producidos en distintos países, a fin de capturar la mayor diversidad posible.

La estructura de este ensayo comprende tres apartados. En el primero se revisa la literatura con un enfoque latinoamericano, el segundo recoge el debate más específico a nivel de la región centroamericana; y en el tercero, se presentan unas reflexiones finales sobre la crisis de los partidos y los desafíos académicos. Por último, se presenta la bibliografía consultada.

Finalmente, quiero agradecer la colaboración de los asistentes de investigación Nayelly Loya y Javier Urrea, y los comentarios de Carlos Guillermo Ramos a una versión preliminar de este trabajo. Desde luego que ninguno de ellos es responsable de las ideas aquí presentadas.

1. El debate académico latinoamericano

Este apartado se divide de la siguiente manera: en una primera parte, como preámbulo, se consideran las percepciones ciudadanas hacia la democracia y la confianza en las instituciones en América Latina. En una segunda parte, se aborda el tema de la crisis de los partidos políticos; y en una tercera parte, se exponen los factores explicativos de la crisis de los partidos en América Latina.

1.1. Democracia y confianza en las instituciones en América Latina.

En la literatura sobre la política latinoamericana, se reconocen los importantes avances en los procesos de democratización que se han desarrollado desde comienzos de los años ochenta, habiéndose logrado institucionalizar las elecciones periódicas, libres y competitivas. Se puede decir que hasta cierto punto los procesos electorales han sido el objeto central del análisis a la hora de reflexionar sobre el avance democrático. En el marco del interés por estudiar la contribución de las elecciones a la gobernabilidad democrática, Booth (1995) ha sugerido analizar seis elementos: a) el rango de la participación política, lo cual indica el nivel y la calidad de oportunidades para garantizar la participación popular; b) la extensión de la participación política; c) la profundidad de la participación política, lo que implica la calidad del potencial verdadero para influir y el grado de autonomía para participar; d) el ambiente propicio para el ejercicio de los derechos de los participantes y la realización de elecciones imparciales; e) la contribución para consolidar un régimen estable bajo reglas democráticas; y f) la contribución para una cultura política basada en la participación y las normas democráticas.

En el centro del debate de los últimos años se han colocado dos temas: (a) el

carácter y profundidad de la democratización, y (b) la direccionalidad de estos procesos: hacia posibles regresiones de carácter autoritario, la estabilización de democracias defectuosas o la evolución hacia la consolidación democrática¹.

Las percepciones de los ciudadanos acerca de los avances en los procesos de democratización de la región latinoamericana han mostrado una doble valoración: por un lado, se expresa un importante respaldo hacia la democracia como sistema de gobierno: para los años 1996-2000 alrededor del 60% de los encuestados prefería a la democracia sobre cualquier otra forma de gobierno, luego se produjo una fuerte caída al 48% en 2001, se recuperó al 56% en 2002 y luego disminuyó al 53% en 2003²; y por el otro lado, una insatisfacción ciudadana con el funcionamiento de la democracia: en 1996 era del 65%, y disminuyó al 56% en 1997, luego aumentó al 59% en 1998, al 60% en 1999-2000, al 64% en 2001, disminuyó al 60% en 2002 y aumentó al 66% en 2003. Al comparar los datos entre 1996 y 2003, podremos notar que la satisfacción con la democracia ha disminuido en ocho países, se mantiene sin cambio en dos y ha aumentado en siete³.

Resulta paradójica y en cierto sentido contradictoria esta valoración de los latinoamericanos que muestra un fuerte apoyo al sistema de gobierno democrático y a la vez, inconformidad respecto al funcionamiento de la democracia. Este es un tema que va a requerir de futuros análisis para profundizar en él. Sin embargo, se puede plantear la hipótesis de que el descontento con el funcionamiento de la democracia se relaciona con un cuestionamiento a la eficacia de las instituciones políticas en general, y una pérdida de credibilidad en los partidos políticos en particular.

En las encuestas del “Latinobarómetro” de 1996 a 2001 se ha preguntado en diecisiete países latinoamericanos acerca de la confianza de los ciudadanos en varias instituciones importantes en la vida de nuestros países: iglesias, medios de comunicación (televisión), fuerzas armadas, presidencia, poder judicial, policía, administración pública, poder legislativo y partidos políticos. En el cuadro No. 1 se indica el porcentaje promedio de las personas encuestadas que manifestaron tener “mucho” o “algo” de confianza en las distintas instituciones, para cada uno de los años entre 1996 y 2001; y se reporta el promedio para el período 1996-2001 para los 17 países, debiéndose señalar que existen importantes diferencias entre ellos.

Al observar el cuadro No. 1 en la columna de promedio 1996-2001, se pueden identificar tres niveles de confianza ciudadana en las instituciones. En el grupo de las instituciones con mayores niveles de confianza, tenemos en primer lugar a la iglesia⁴ (76%), seguido en un segundo lugar por la televisión (47%) -aunque esta cifra es más baja-, y en tercer lugar a las fuerzas armadas (44%). En el grupo con un nivel intermedio de confianza tenemos a la presidencia (36%), seguida por el poder judicial (34%), y la policía (33%). Las instituciones con los niveles más bajos de confianza en la población son la administración pública (29%), el poder

¹ Estos escenarios posibles para la región centroamericana los hemos desarrollado en Maihold y Córdova, 2001.

² Fuente: Latinobarómetro 1996-2003.

³ Ídem.

⁴ Se utilizan las opiniones con respecto a la iglesia como una institución de referencia, ya que obviamente no se trata de una institución propiamente de carácter político.

legislativo (28%) y los partidos políticos (22%). Curiosamente, se trata de dos instituciones fundamentales para el funcionamiento de la democracia representativa: el Congreso y los partidos políticos. Un elemento a destacar es que de una manera sistemática, los partidos políticos reciben los niveles más bajos de confianza en las instituciones para las distintas mediciones del Latinobarómetro: 21% en 1996, 28% en 1997, 22% en 1998, 20% en 1999/2000 y 19% en 2001.

| Cuadro No. 1 América Latina: Confianza en las instituciones (Porcentaje promedio) | | | | | | |
|--|------|------|------|-----------|------|--------------------------|
| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999/2000 | 2001 | Promedio 1996-2001(*) |
| Iglesia | 76 | 75 | 79 | 77 | 72 | 76 |
| Televisión | 51 | 46 | 46 | 42 | 49 | 47 |
| Fuerzas Armadas | 45 | 47 | 42 | 45 | 39 | 44 |
| Presidencia | 28 | 39 | 38 | 39 | 35 | 36 |
| Poder Judicial | 33 | 37 | 32 | 34 | 32 | 34 |
| Policía | 30 | 36 | 32 | 35 | 33 | 33 |
| Administración Pública | 30 | --- | --- | --- | 28 | 29 |
| Poder Legislativo | 27 | 36 | 27 | 27 | 23 | 28 |
| Partidos Políticos | 21 | 28 | 22 | 20 | 19 | 22 |

Nota: Porcentaje promedio de los 17 países. (*) Promedios correspondientes al período 1996-2001. Fuente: Latinobarómetro 1996-2001.

Tomado de: Payne, Mark J., Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Hódar y Andrés Kitzmann Zavala. La política imperica: Gobernancia y desarrollo en América Latina. Washington (DC), Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2001, p. 38.

En el cuadro No. 2 se reportan los niveles de confianza sólo en las instituciones políticas relevantes para el funcionamiento de la democracia: la presidencia, el poder legislativo, el poder judicial, la administración pública y los partidos políticos. Se señala el promedio de todo el período para cada una de estas instituciones, desagregándose los datos para cada país, así como el promedio general de confianza para esas instituciones en el período indicado para cada país.

De la información presentada en el cuadro No. 2, quisiera destacar dos elementos. En primer lugar, que hay importantes diferencias entre los países, tal y como se puede observar en la última columna de la derecha que presenta el promedio para las cinco instituciones políticas consideradas, con un rango que oscila entre Uruguay con el nivel más alto de confianza (44%), hasta Ecuador con el nivel más bajo (22%).

En segundo lugar, en lo que a la confianza en los partidos se refiere, se observan en términos generales los niveles más bajos en comparación con el resto de las instituciones políticas; aunque también con importantes diferencias entre los

Cuadro No.2 América Latina: Confianza en las instituciones políticas democráticas (%), según país

| País | Poder Legislativo | Partidos políticos | Poder Judicial | Administración Pública | Presidencia | Promedio para las instituciones políticas democráticas (%) |
|-----------------------|-------------------|--------------------|----------------|------------------------|-------------|--|
| Uruguay | 43 | 37 | 52 | 43 | 46 | 44 |
| Chile | 42 | 27 | 36 | 44 | 56 | 41 |
| El Salvador | 35 | 28 | 35 | 29 | 35 | 32 |
| Costa Rica | 30 | 23 | 44 | 27 | 33 | 31 |
| Honduras | 33 | 24 | 35 | 25 | 35 | 31 |
| Venezuela | 28 | 20 | 36 | 25 | 41 | 30 |
| Panamá | 25 | 23 | 31 | 34 | 35 | 30 |
| México | 30 | 27 | 26 | 27 | 34 | 29 |
| Paraguay | 29 | 24 | 31 | 27 | 35 | 29 |
| Brasil | 22 | 18 | 40 | 29 | 31 | 28 |
| Nicaragua | 28 | 23 | 30 | 32 | 26 | 28 |
| Guatemala | 24 | 18 | 27 | 29 | 29 | 25 |
| Perú | 27 | 20 | 21 | 27 | 33 | 25 |
| Colombia | 23 | 17 | 34 | 20 | 26 | 24 |
| Argentina | 24 | 18 | 22 | 21 | 25 | 23 |
| Bolivia | 23 | 16 | 25 | 22 | 28 | 23 |
| Ecuador | 17 | 13 | 24 | 26 | 28 | 22 |
| América Latina | 28,1 | 21,9 | 32,4 | 28,7 | 34,5 | 29,1 |

(*) Promedios correspondientes al período 1996-2001. Fuente: Latinobarómetro 1995-2003.

Torres de Payne, Mark A., Daniel Zovatto G., Fernando Corría Fábreg y Andrés Alvarado Zavala. La política impereca: Democracia y desarrollo en América Latina. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Interamericano para la Democracia y la Participación Electoral, 2004, p.41.

países. Al ordenar la distribución de los países de mayor a menor nivel de confianza en los partidos políticos, se pueden identificar tres grupos: arriba del 30% de confianza para todo el período únicamente Uruguay (37%); en la franja del 20% de confianza se tiene a El Salvador (28%), Chile y México (27%), Honduras y Paraguay (24%), Costa Rica y Panamá (23%), Venezuela y Perú (20%); y con el nivel más bajo están Brasil, Argentina y Guatemala (18%), Colombia (17%), Bolivia (16%) y Ecuador (13%).

Los datos del Latinobarómetro que se han presentado muestran los bajos niveles de confianza en las instituciones políticas en general, y en el caso de los partidos políticos esto es más acentuado, siendo la institución con los niveles más bajos de confianza en la población para todo el período analizado.⁵ En definitiva, los datos presentados ilustran la paradoja de una ciudadanía que apoya el sistema democrático de gobierno, pero que no se siente satisfecha con el funcionamiento de la democracia, probablemente debido, entre otras cosas, a una valoración negativa sobre el desempeño de las instituciones políticas.

1.2 El tema de la crisis de los partidos políticos.

En el marco del desarrollo de los procesos de democratización y de los importantes avances democráticos que hemos tenido en la región latinoamericana, en los últimos 10-15 años se ha comenzado a plantear una creciente desafección o desencanto democrático, y más específicamente se ha comenzado a hablar sobre una crisis de los partidos políticos.

El tema de la llamada crisis de los partidos se ha incorporado al debate académico latinoamericano en los últimos años. Así por ejemplo, se afirma que “uno de los mayores problemas enfrentados en el proceso democratizador reside en la crisis de las organizaciones partidarias” (Perelli y Zovatto, 1995, p xvi); o en una perspectiva más amplia se plantea que “si bien los procesos de transición a la democracia tuvieron en su primera etapa a los partidos y a sus líderes como los protagonistas principales, durante el periodo 1992-1996 uno de los mayores problemas que enfrentó el proceso democratizador en América Latina fue la crisis de los partidos. Crisis que por lo demás sigue abierta en nuestra época.” (Álvarez, Rial y Zovatto, 1998, p. 765).

Hay quienes han planteado que “los partidos han sido sometidos a la crítica debido a sus tendencias oligárquicas. Pero actualmente, la crítica va más allá. La desideologización referida, ha hecho que se llegue a hablar de una verdadera crisis de los partidos políticos, entendida ésta como los desfases entre las funciones atribuidas a los partidos por las concepciones tradicionales de la teoría política y la realidad cotidiana.” (Murillo, 1995, p. 132).

Por otra parte, hay quienes insisten en no referirse a una crisis general de los partidos políticos latinoamericanos, como es el caso de Rivas Leone cuando cita las palabras de Ramos Jiménez para evitar incurrir en este tipo de apreciaciones: “no podemos hablar de una crisis generalizada de los partidos políticos, cabe mejor

⁵ Para ampliar la visión de los ciudadanos sobre la democracia en América Latina a partir de los datos del Latinobarómetro, véase: Lagos, 2003.

hablar de crisis y ocasos de determinados partidos.” (2002, p. 6). Sin embargo, las encuestas muestran que los bajos niveles de confianza en las instituciones políticas en general y en los partidos en particular, no solamente se observan en algunos países, sino que se manifiesta como un fenómeno extendido en la región, a pesar de que se trata de una región con una historia democrática muy reciente, y con distintas trayectorias en lo relativo a sus procesos políticos. Es decir, estamos en presencia de una tendencia política que aunque responde a particularidades específicas de los países, también se muestra con un alto nivel de generalización en la región.

Por su parte, Pasquino se refiere a esta problemática en el marco de una crisis más amplia de la democracia: “la crisis de los partidos y de los sistemas partidarios ha precedido, acompañado y coincidido con las crisis de sus respectivas democracias.” (2001, p. 4). Mientras que Murillo redondeando y complementando la idea anterior asume que: “en la crisis de la democracia actual, consideramos de central interés la crisis de los partidos políticos y la reflexión sobre otros cuerpos intermedios, pues como señalamos, el problema principal del sistema democrático actual consiste en el cómo canalizar el conflicto y las demandas de la voluntad general.” (1995, p. 131).

Finalmente, a propósito de la crisis de los partidos, “hay quien sostiene incluso que los partidos tenderán a desaparecer como organismos de intermediación de intereses y serán sustituidos por otras fuerzas políticas.”⁶

1.3 Los factores explicativos de la crisis de los partidos en América Latina

Si bien se reconoce que “decir que los partidos políticos están en crisis no solamente es un lugar común en América Latina, sino en cualquier parte del mundo” (Borea, 1995, p 601), es relativamente modesto el esfuerzo que se ha realizado por querer explicar este fenómeno político. En muchos trabajos se hacen aseveraciones o se mencionan elementos sobre la crisis de los partidos, pero las más de las veces como enunciados que no son desarrollados en profundidad.

En la literatura académica latinoamericana se ha planteado la existencia de una crisis partidaria, aunque las explicaciones que suelen presentarse en muchas ocasiones son relativamente simples y poco rigurosas sobre el fenómeno. Si bien existe un relativo consenso en la literatura en torno a la importancia del tema, “se observa una gran carencia de estudios empíricos y de modelos interpretativos (...).” (Cansino, 1995, p. 52). Con escasas excepciones, se carece de estudios comparativos.

Este es un tema relevante que debería de llamar a la reflexión de la comunidad académica, pues no puede pensarse en la consolidación de la democracia representativa sin la existencia de los partidos políticos. Y es que los partidos políticos constituyen un factor fundamental para el funcionamiento democrático, en tanto que cumplen varias funciones: reclutar y seleccionar a los aspirantes a los cargos públicos, organizar y competir en los procesos electorales por el poder político,

⁶ Este argumento es citado por Cansino, 1995, p 52.

estructurar el apoyo de la opinión pública a determinadas políticas o programas, así como a formar gobierno.⁷

El propósito de este trabajo es contribuir a esta reflexión, haciendo una revisión de los principales factores explicativos sobre la crisis de los partidos políticos en América Latina, identificados en la literatura académica. Aunque se ha privilegiado revisar enfoques de carácter regional o sub-regional sobre el tema, no por ello se puede pensar que son tendencias o factores que aplican por igual para todos los países, pues en gran medida depende de los referentes históricos en los que se han basado los autores al momento de elaborar sus teorías explicativas.⁸

De la revisión de la literatura he podido identificar siete grupos de factores explicativos de la crisis de los partidos, partiendo desde los más generales hacia los más específicos. Comienzo abordando aquellos factores que se enfocan en las transformaciones más profundas que han ocurrido en el escenario internacional, así como en el ámbito de la economía, política y sociedades en nuestros estados nacionales. Acá se ha desarrollado un debate más amplio en torno a ver la crisis de los partidos en el marco de las transformaciones ocurridas en “la política”, y que algunos autores refieren como una crisis de la política. En segundo lugar, se analizan los factores relacionados con los procesos de reforma económica que han impactado en el estado. En tercer lugar, se revisa la discusión en torno a las funciones que cumplen los partidos en los sistemas políticos. En cuarto lugar, se enfoca el desprestigio de la política como consecuencia de la corrupción. En quinto lugar, se aborda el tema del surgimiento de otros competidores: la sociedad civil y los medios de comunicación. En sexto lugar, se analizan las características del sistema de partidos, y en séptimo lugar, se enfoca la naturaleza y organización de los partidos.

a) *Factores que tienen que ver con transformaciones profundas en el escenario internacional, así como en la economía, política y sociedad en los estados nacionales.*

Norbert Lechner argumenta que no solamente ha cambiado el contexto de la política⁹ sino que estos cambios han tenido un efecto sobre la política misma: “es hora de analizar los cambios en la manera de hacer y de pensar la política. La tesis central del trabajo consiste en argumentar que las grandes transformaciones en curso conllevan una transformación de la propia política.” (1996, p. 105).

⁷ Al respecto, véase: Lipset y Rokkan, 1967, y Sartori, 1976. En el enfoque original de Sartori, los partidos políticos presentan candidatos en elecciones para puestos públicos, sin embargo, es necesario adoptar un enfoque más amplio, para considerar también aquellos casos en los que los partidos no pueden presentar candidatos para puestos de elección popular, porque están proscritos o porque no se realizaron elecciones.

⁸ Así por ejemplo, Cavarozzi señala que “las tendencias analizadas (...) se inspiran principalmente en cinco casos: Chile, Brasil, Uruguay, Argentina y México”, aunque también se formulan “referencias puntuales a otros países como Colombia, Perú, Venezuela y Bolivia.” (2001, p 189).

⁹ Lechner llama la atención sobre las transformaciones que han generado un nuevo contexto: “el predominio absoluto de la economía capitalista de mercado y los procesos de globalización, el colapso del comunismo y del sistema bipolar, el redimensionamiento del Estado, el nuevo “clima cultural” y la misma preeminencia de la democracia liberal, conforman un nuevo marco de referencia para cualquier política.” (1996, p 104).

Este autor destaca dos tendencias de cambio en América Latina, que han tenido un profundo impacto sobre la política:¹⁰

a) La nueva complejidad social. Las sociedades contemporáneas están viviendo un profundo proceso de diferenciación social y funcional, una de cuyas consecuencias sería la pérdida de centralidad de la política en las sociedades.¹¹

b) La sociedad de mercado. “Los países latinoamericanos tienen no sólo una economía capitalista de mercado, sino que se dirigen con pasos más o menos grandes hacia una sociedad de mercado; o sea, una sociedad con normas, actitudes y expectativas conformes al mercado. La mercantilización de las más diversas relaciones sociales moldea un nuevo tipo de sociabilidad. (...) A la vez, tiene lugar precisamente un proceso de privatización, un retiro hacia “lo privado” como esfera privilegiada de la vida social. Tal desplazamiento puede ser visto como causa y efecto de la interpelación neoliberal a los intereses individuales, rompiendo con la tradición comunitaria creada en torno al ámbito y los bienes públicos.” (Lechner, 1996, p 106). En consecuencia, “el ámbito público tiende a ser mucho menos determinado por la política que por el mercado.” (Lechner, 1996, p. 107).

Debido a los profundos cambios que han ocurrido en las sociedades latinoamericanas, se han producido importantes transformaciones de la política: “la política ya no es lo que era. Un rasgo sobresaliente ya fue mencionado: el descentramiento de la política. Vale decir, se debilita el lugar central que la política ocupara en la organización social. La política institucionalizada ve restringido su campo de maniobra porque son más limitados los recursos disponibles y más arriesgadas las apuestas acerca de los resultados previsibles de una decisión (o sea, más difíciles de determinar las opciones viables). Pero además, se restringe la capacidad política de intervenir en otras áreas porque éstas obedecen más y más a cánones específicos que escapan al control de la “lógica” política.” (Lechner, 1996, p. 111). Además, “la pérdida de centralidad va acompañada de una informalización de la política. Quiero decir, la política realmente existente desborda las relaciones formalizadas del sistema político, permeando los límites entre lo político y lo no político. (...) La informalización acorta la distancia entre política y sociedad, pero simultáneamente provoca cierto vaciamiento de las instituciones políticas. Ellas ya no escenifican las grandes alternativas acerca del desarrollo nacional.” (Lechner, 1996, pp. 111-112).

Por lo tanto, para Lechner los partidos políticos “viven por doquier, indistintamente de su signo ideológico, una fase crítica de redefinición pues carecen de discurso y de estrategia de cara a las grandes transformaciones en marcha. Se han quedado sin discurso en tanto interpretación global que permitía ordenar la

¹⁰ En otro trabajo, Lechner plantea la crisis de la política en los siguientes términos: “La crisis de los mapas político-ideológicos profundizan la desidentificación ciudadana con los partidos políticos. Como resultado de su creciente burocratización y, por sobre todo, de las profundas transformaciones al nivel mundial, los partidos políticos ya no ofrecen a la ciudadanía pautas interpretativas que le permitan estructurar sus intereses y valores, sus preferencias y miedos, en identidades colectivas. Los partidos políticos quedan sin discurso y los ciudadanos sin aquellas coordenadas con las cuales ordenaban los procesos sociales y su lugar en ellos.” (1994, pp. 41-42).

¹¹ “En términos de espacio social, se encuentra en entredicho su centralidad. La nueva diversidad estructural pone en jaque la función integradora de la política, que pierde fuerza como vértice ordenador de la sociedad.” (Lechner, 1996, p. 106).

realidad en un panorama inteligible y estructurar la diversidad de intereses y opciones en torno a algunos ejes básicos. Carecen no sólo de “discurso ideológico” sino igualmente de “discurso programático” en tanto propuesta de futuro.” (Lechner, 1996, p. 112). “Parafraseando una conocida tesis de Downs, se podría afirmar que los partidos no ganan elecciones para llevar a cabo sus programas; formulan programas para ganar las elecciones y una vez en el gobierno verán día a día lo que pueden hacer. No corresponde, empero, culpar a los partidos; ellos sólo expresan de manera especialmente cruda la perplejidad de estos tiempos.” (Lechner, 1996, p. 112). En este marco de referencia, el desafío es una redefinición de la política, en el sentido “de una comprensión más cabal de la(s) “lógica(s)” que condicionan la acción política en nuestras democracias.” (Lechner, 1996, p. 113).

Otra reflexión a propósito de la crisis de la política, es proporcionada por Calderón (2002), quien argumenta que “el problema fundamental de la política en estas sociedades se asocia con la incapacidad de la democracia para procesar los cambios en curso. Se observan (...) sociedades que se complejizan cada vez más y se diversifican en múltiples esferas especializadas de poder, mientras que las formas políticas que acompañan estos cambios se vuelven obsoletas o tienden a instrumentalizarse. No es posible que los recursos e instrumentos políticos preexistentes acompañen la mutación transocietal cada vez más internacionalizada; por eso los sistemas de representación en todo el mundo están en crisis y la apatía política aparece como resultado de los tiempos que vivimos.” (Calderón, 2002, p. 33).

Calderón considera que el malestar político no solo debe atribuirse a las fallas en el funcionamiento del sistema político, sino que también responde a una problemática de la nueva sociedad global: “no se puede decir que el problema esté solo relacionado con la crisis de legitimidad de los partidos políticos, con las capacidades de gestión del gobierno o con la debilidad institucional crónica que caracteriza a la región. Mas bien estos procesos (...) responden a factores de carácter estructural relativos a una creciente complejización de la sociedad a escala global, de la cual la región no está al margen.” (Calderón, 2002, p 50).

b) Factores que tienen que ver con los procesos de reforma económica que han impactado al Estado

Este enfoque busca explicar las transformaciones en la política y los partidos, a partir de las consecuencias políticas que han tenido los procesos de reforma económica que se han impulsado en América Latina como consecuencia del llamado Consenso de Washington. Varios de los autores revisados se refieren a este fenómeno como el impulso de las políticas neoliberales en la región, con el propósito de reducir el rol del Estado, promover la apertura externa, la desregulación y la privatización.¹²

El punto de partida para este enfoque es el agotamiento y reemplazo del

¹² El llamado “Consenso de Washington” hace referencia a 10 instrumentos de política económica: disciplina fiscal, reordenamiento del gasto público por prioridades, reforma tributaria, liberalización de las tasas de interés, tipo de cambio competitivo, inversión extranjera directa, liberalización comercial, privatización, desregulación y sistema legal que asegure los derechos de propiedad. Al respecto, véase: Williamson, 2003.

modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI) en América Latina, que se caracterizaba por un alto nivel de intervencionismo del Estado, por un modelo en que se implementan las políticas neo-liberales de ajuste y reestructuración económica. Es decir, en este factor explicativo se busca vincular el papel que jugaron los procesos de reforma económica en el marco de la implementación de las políticas neoliberales, con el proceso de redefinición acerca del papel del Estado, los cuales provocaron una transformación en la representación política. La hipótesis de trabajo es que al producirse una ruptura de la matriz estadocéntrica se produce un cambio en la representación política, ya que los imaginarios colectivos entran en crisis y pierden su horizonte de referencia.

Como se puede anticipar, este es un tema bastante amplio y en donde se han realizado distintas aproximaciones. He querido retomar un par de trabajos recientes con un enfoque regional, que ejemplifican líneas de argumentación en esta dirección. Primeramente se revisa el trabajo de Cavarozzi (2001) focalizado en los procesos de reestructuración económica y sus consecuencias políticas; y posteriormente se retoma el aporte de Roberts (2002) sobre la transformación de la representación política en el neoliberalismo.

Los procesos de reestructuración económica y sus consecuencias políticas

Cavarozzi argumenta que durante el siglo XX en Latinoamérica se desarrolló “una variante de capitalismo político que implicó que dichas sociedades fueran en parte creadas, y en parte reorganizadas radicalmente desde el Estado.” (2001, p. 191).

A este fenómeno de centralidad del Estado en la política o “estatización de la política” Cavarozzi lo llama la matriz “estadocéntrica”. “En las sociedades Estadocéntricas de América Latina la política, organizada en torno a la intervención y regulación del Estado, impregnó la mayoría de los espacios sociales.” (2001, p.192).

A partir de la década de los ochenta se va a desarrollar un proceso de desestatización (o desarticulación de la matriz estadocéntrica en el lenguaje de Cavarozzi), que si bien responde a una lógica económica, ha tenido profundas consecuencias políticas al haber afectado las “modalidades de hacer política que, a pesar de sus efectos perversos, habían imbuido de sentido a la vida cotidiana de los ciudadanos.” La política ha visto erosionada “su capacidad de contribuir a la organización de la vida cotidiana de los individuos.” (Cavarozzi, 2001, pp. 195-196).

Los procesos de retorno a la democracia van a coincidir con los procesos de reforma económica que promueven la desestatización. De manera que “... el retorno y/o la emergencia de la democracia coincidió con la crisis de lo que he definido como el quehacer normal de la política o, dicho de otro modo, de lo que estaba colectivamente en juego a través de la política en el marco de la fórmula Estado-céntrica. Si la política estaba organizada en torno al Estado, no resultó accidental entonces que el repliegue del Estado desorganizara la política.” (Cavarozzi, 2001, p .197).

Con el proceso de descentración se vinieron abajo “las modalidades asocia-

tivas de los distintos sectores sociales, así como un “sentido común” de la política que implicaba que todo pasaba por el Estado, entendiéndolo como un conjunto de agencias públicas y de patrones de interacción internalizados por organizaciones e individuos privados.” (Cavarozzi, 2001, p. 212).

En este marco, el trabajo de Cavarozzi representa un esfuerzo novedoso por analizar el papel de los partidos en el proceso de reestructuración económica, distinguiendo tres niveles de la misma: la macroreforma, la mesoreforma y la microreforma, los cuales a su vez responden a una lógica temporal diferenciada.¹³

La transformación de la representación política en el neoliberalismo

El autor parte señalando que la “ola de democratización coincidió con la peor crisis económica en medio siglo, forzando a los partidos a lidiar con el colapso de los modelos de desarrollo dirigidos por el Estado y con la difícil transición al liberalismo de mercado. La combinación de hiperinflación, austeridad económica y ajustes estructurales orientados al mercado, transformaron las relaciones sociales, rompiendo a menudo los lazos que los partidos habían forjado con los actores de la sociedad a mediados del siglo XX, en la etapa de desarrollo de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI¹⁴). En toda la región los partidos se han esforzado por adaptarse programática y organizacionalmente al panorama social fragmentado y al rol disminuido del Estado en la era neoliberal.” (Roberts, 2002, p. 55).

No obstante, hay quienes señalan que teniendo como telón de fondo este macro proceso, en el que se han impulsado medidas de política económica similares, los resultados políticos han sido diferentes a nivel de los distintos países de América Latina¹⁵: (a) en ciertos casos, se desencadenaron procesos de descomposición política, “donde los partidos establecidos comenzaron a declinar y nuevos partidos o patrones de representación emergieron para llenar el vacío”; (b) en otros casos, “los sistemas de partido han experimentado un proceso de re-alineamiento,

¹³ Así, por ejemplo, a nivel de la macroreforma se señala que los partidos “tuvieron una participación muy baja o casi nula. En efecto, éste es un estadio caracterizado por el predominio de los Poderes Ejecutivos y, particularmente, de los Presidentes” (Cavarozzi, 2001, p. 203). Si bien los partidos “no tuvieron un protagonismo fundamental en la implementación de las mismas, experimentaron evidentemente profundas transformaciones. Ni los partidos ni los sistemas partidarios emergieron intactos de este proceso de reformas.” (Cavarozzi, 2001, p. 204)

En la etapa de la mesoreforma, se plantea que continúa el predominio del poder ejecutivo, pero los partidos reasumen un rol mucho más activo, sobre todo como canalizadores de las protestas de actores sociales que se ven particularmente afectados por la implementación de estas reformas. Hay una reaparición de la actividad partidaria.

En la etapa de la microreforma, “el Estado vuelve a asumir un papel mucho más activo del desarrollo económico, aunque de forma selectiva y mediante instrumentos de política distintos a los empleados en el pasado.” (Cavarozzi, 2001, p. 207). Debido a su alcance, se señalan limitaciones en la capacidad de respuesta de un hiperpresidencialismo, y más bien se plantea que en esta etapa se va a requerir de una negociación entre los distintos actores políticos y sociales. Por lo que se plantea la hipótesis de que “los partidos tienen la oportunidad de convertirse en protagonistas centrales de un retorno de la política.” (Cavarozzi, 2001, p. 190).

¹⁴ El término (ISI) utilizado por Roberts se refiere al utilizado en este trabajo como modelo de desarrollo de industrialización por sustitución de importaciones (MISI).

¹⁵ Roberts plantea que “han sido escasos los esfuerzos sistemáticos para desarrollar un marco comparativo que permitiera explicar las diferencias en los resultados políticos entre estas naciones. Este trabajo es una primera aproximación al desarrollo de tal marco comparativo.” (2002, p. 56).

en tanto que los actores políticos se han adaptado a las exigencias de la nueva era y re-configurado la matriz de competencia entre partidos y de movilización social”; (c) en otros casos, “es aún poco el cambio que se ha puesto en evidencia, puesto que los partidos tradicionales han conservado su dominación política con relativa continuidad en dinámicas competitivas y en el entramado partido-sociedad”; (d) en otras naciones, “los sistemas de partido han sido reconstruidos virtualmente de la nada; (e) mientras que en otros casos todavía parecen ser “museos vivientes”: “la competencia política continúa girando alrededor de partidos enraizados en arcaicas disputas oligárquicas del siglo XIX, que precedieron al surgimiento de la participación democrática de masas.” (Roberts, 2002, pp. 55-56).

¿Cómo explicar estas importantes diferencias en la capacidad de adaptación o transformación de los partidos y sistema de partidos durante la transición del MISI al neoliberalismo? Roberts argumenta que los “esfuerzos previos tendientes a categorizar los sistemas de partido latinoamericanos son de utilidad limitada para entender estas diferentes capacidades de adaptación” (Roberts, 2002, p. 57), de ahí que proponga “categorizar a los sistemas de partido de acuerdo a sus atributos sociológicos o a su modo de articulación partido-sociedad. Los sistemas de partido son una forma de mediación institucional entre Estado y sociedades, y existen en una relación de influencia recíproca con sus contextos sociales y políticos. Es decir, las instituciones de partido son modeladas y constreñidas por el panorama sociopolítico en el que compiten, al mismo tiempo que actúan para transformar (o apoyar) las relaciones sociales existentes.” (Roberts, 2002, p. 58).

El estudio de Roberts desarrolla una tipología de los sistemas de partido, construida alrededor de la distinción entre sistemas de partido de movilización obrera y elitistas.¹⁶ “Estos tipos de sistemas de partido fueron asociados con patrones distintivos de organización política, movilización social y gestión económica durante la era de la ISI, y fueron afectados de manera diferente por la crisis de este modelo y por el subsiguiente proceso de reformas orientadas al libre mercado. El cambio en los modelos de desarrollo fue especialmente traumático y disruptivo en naciones con sistemas de partido de movilización obrera, experimentando así transformaciones políticas más profundas que las naciones con sistemas de partido elitistas.” (Roberts, 2002, p. 56).

El ajuste estructural planteó un shock político y económico mayor en países donde la matriz estadocéntrica estaba desarrollada de manera más completa, teniendo un mayor impacto sobre los sistemas de partido de movilización obrera; mientras que en “los casos elitistas, la nueva era del liberalismo de mercado no sólo requiere de ajustes económicos menos severos, sino que también acarrea cambios menos traumáticos en los patrones de organización y representación.” (Roberts, 2002, p. 69).

En los sistemas de partido de movilización obrera se señala un cambio significativo en el modo de articulación entre partido y sociedad. Aunque “los partidos obreristas clásicos tuvieron amplias diferencias en su nivel de desarrollo

¹⁶ Roberts distingue dos tipos de sistemas de partido elitista: (a) oligárquico y (b) patrimonialista; y de igual forma distingue dos tipos de sistemas de partidos de movilización obrera: (a) de base clasista y (b) populistas.

institucional como organizaciones partidarias, compartieron importantes características entre sí. Todos fueron organizaciones de masas que movilizaron el apoyo popular alrededor de promesas de intervención estatal para proveer beneficios colectivos, redistribución de recursos y promoción del desarrollo industrial. Por lo tanto, construyeron y mantuvieron fuertes lazos políticos con los movimientos obreros y otros grupos organizados en la sociedad civil, y atraieron el apoyo electoral de bloques de votantes cautivos dentro de sus asociaciones secundarias afiliadas.” (Roberts, 2002, p .70).

La crisis económica y los procesos de reforma económica “de las últimas dos décadas han alterado el panorama social en forma dramática y -muy probablemente- de manera irreversible. En el proceso han minado la lógica organizacional de los partidos obreristas y las estructuras de clivaje estratificado del sistema de partido en que echaron anclas. En el centro de estos cambios se halla la erosión de los vínculos políticos que ligaron a los partidos con asociaciones secundarias de gran escala, como sindicatos y organizaciones campesinas bajo el viejo modelo económico. En tanto que las relaciones sociales han sido reestructuradas de acuerdo a principios de mercado, estas asociaciones secundarias han sido severamente debilitadas. Ha declinado el número relativo de trabajos estables en sectores de la economía fuertemente sindicalizados, como la industria de gran escala y los servicios públicos, mientras que ha sido dramática la expansión de la fuerza de trabajo en la pequeña empresa y en los sectores informales.” (Roberts, 2002, p. 70).

A un nivel más general, Roberts identifica tres tendencias dominantes:

(1) “se ha producido una des-institucionalización de la representación política, en vista de que los votantes se han vuelto cada vez más independientes de las organizaciones partidarias.” (Roberts, 2002, p. 74).

(2) “la des-masificación de la representación política. Esta tendencia puede ser identificada en varias áreas diferentes, incluyendo el declinamiento de las asociaciones secundarias de gran escala como los sindicatos, el atrofiamiento de las estructuras organizacionales de base y el deceso del concepto mismo de militancia política. También puede ser visto en la profesionalización de las organizaciones partidarias y las campañas electorales, en el despliegue de formas tecnocráticas de hacer política y en el crecimiento de “redes asociativas” alrededor de temas políticos específicos con formas muy dispersas de acción colectiva.” (Roberts, 2002, p. 75).

(3) “la tendencia final, una concomitante lógica de la des-masificación, es la verticalización de los lazos entre partido y sociedad. Esto es más evidente en el cambio desde los modos de incorporación corporativistas a los clientelistas, por lo que las formas horizontales de organización basadas en intereses de clase y solidaridad dan cabida a redes verticales, poli-clasistas, que dependen de intercambios de favores materiales y políticos individualizados.” (Roberts, 2002, p 75).

c) *Factores que tienen que ver con las funciones que cumplen los partidos en los sistemas políticos.*

En la literatura revisada sobre el tema de la crisis de los partidos, se encuentra una llamada de atención por varios autores -desde distintas ópticas y con variados énfasis- sobre el argumento de que los partidos no están cumpliendo adecuadamente con las funciones que deberían cumplir.

Rivas Leone plantea que las funciones de “socialización, movilización, participación y legitimación se encuentran en el seno de los partidos políticos muy agotadas. Lo cual trae consigo un proceso de deslegitimación creciente, que desemboca y genera de acuerdo a la profundidad en una eventual crisis de gobernabilidad en la medida que estos últimos dejan de formar y crear ciudadanía.” (2002, p. 4).

También hay autores que se refieren a la existencia de una contraposición entre las funciones de los partidos políticos y la realidad. Murillo menciona que las funciones de los partidos son la “búsqueda de objetivos a través de ideologías y programas, articulación y agregación de intereses sociales, movilización y socialización de los ciudadanos y reclutamiento de élites y formación de gobiernos”. En contraposición a la realidad, los partidos políticos “ya no constituyen instituciones representativas dedicadas a defender los intereses de sus electores, sino entidades autónomas que protegen sus propios intereses.” (1995, pp. 133-134).

En este apartado me quiero centrar en la identificación de algunos elementos explicativos de la crisis de los partidos, que giran en torno a las dificultades o problemas para que los partidos cumplan con sus funciones básicas. Se pueden identificar seis funciones principales que desempeñan los partidos políticos: (a) socialización, (b) movilización, (c) participación, (d) legitimación, (e) representación, y (f) gobernación u operatividad del régimen político. (Alcántara, 1995). Sin embargo, en la literatura revisada aparece una mayor diversidad de elementos que pueden ser agrupados en torno a tres temas: (a) la representación, intermediación y agregación de intereses, (b) la legitimidad y eficacia de la gestión de gobierno, y (c) la operatividad del régimen político o de gobernación.

La representación, intermediación y agregación de intereses.

En muchos de los trabajos revisados se plantea como problema la forma de vinculación o relación de los partidos con la sociedad. Así por ejemplo, se señala que “la crisis de los partidos políticos no es más que el reflejo de un cuestionamiento más profundo de las formas de la representación política, la relación de los individuos con la sociedad, de los individuos con el Estado y de la sociedad con el Estado” (Marván, s/f, p. 20); así mismo se plantea que “hoy en día se registra una profunda distorsión, que tiende a hacerse mayor, entre la oferta clásica del apenas inalterable mundo partidista y las demandas de la sociedad” (Alcántara, 1995, p. 8); o que se ha producido un cambio en “la velocidad, la intensidad, la ubicación y la forma de la demanda política y a ninguno de estos retos le ha dado respuesta el sistema organizativo de nuestros partidos.” (Borea, 1995, p. 610).

Hay quienes consideran que en América Latina durante el período 1992-1996 tanto los partidos políticos como la política “entraron en la mayoría de los países en una profunda crisis, caracterizada por la distancia cada vez mayor entre la política y la sociedad. (...) La ciudadanía ve a los partidos y a los políticos con desconfianza, como ineptos y corruptos, faltos de transparencia y sensibilidad social”. (Álvarez, Rial y Zovatto, 1998, p. 765).

Más aún, son varios los autores que señalan un distanciamiento entre los partidos y la sociedad. Se podría pensar que existe una sensación de malestar político de los ciudadanos frente a las instituciones políticas y por ende, frente a los partidos políticos: “en la actualidad (...) las sociedades latinoamericanas (...) se sienten crecientemente defraudadas por la ineficacia del sistema político, dudan cada vez más de la legitimidad de éste para representar sus intereses a la vez que demandan mayor eficiencia y efectividad de parte del Estado y espacios públicos para la participación, el diálogo y la deliberación.” (Calderón, 2002, p. 50). “La percepción de la ciudadanía respecto de la política y los políticos, ha ido a la par con el proceso de pérdida de centralidad de la política. A lo anterior se suma un proceso de descrédito y desconfianza que agudiza la distancia entre los ciudadanos, el Gobierno, el Estado y los partidos políticos.” (Martínez, 2000, p. 10).

Además, la formulación de promesas incumplidas ha contribuido a erosionar la confianza en los partidos: “En los años anteriores la aproximación de los partidos en busca de votos no fue el de la incorporación responsable al sistema, sino el de la captación de votos a través de la oferta fácil que motivó en un primer momento la adhesión a quien más ofertaba dentro de esta especie de feria de la esperanza, pero que pronto provocó una gran desilusión en la medida en que gobierno tras gobierno (el que llegaba había ofrecido más que el que se iba y no pudo cumplir y le enrostraba por cierto esa falta de cumplimiento en la que él inevitablemente incurriría) se veían transcurrir solo promesas y lo que se creía como la contraprestación del voto, o sea la obra pública ofrecida, no llegaba.” (Borea, 1995, p. 608).

El tema del declive de la representación política es abordado por Bodemer (2001), quien formula la siguiente hipótesis de trabajo: “como consecuencia del proceso paralelo de democratización y liberalización económica, los intereses sociales se han ido desorganizando y desconectando de las redes de representación política. Esto ha producido dos consecuencias: (a) los sindicatos han perdido el monopolio de representación de sus miembros o sufrieron cambios estructurales que apartaron su atención de la arena política; (b) al mismo tiempo los ciudadanos se identifican cada vez menos con los partidos políticos y muchas veces ni siquiera tienen interés en votar.” (Bodemer, 2001, p. 6). En consecuencia, esta declinación en la representación política no es vista como un fenómeno temporal, sino “más bien hay muchos indicios de que es de tipo estructural.” (Bodemer, 2001, p. 7).

El declive de la representación política es provocado por varios factores: “(a) a la insatisfacción pública por los débiles resultados económicos; (b) al impacto de la televisión; (c) a la dispersión del proceso de *decision making*: del Estado centralizado de la era de la posguerra se pasa a múltiples centros de decisión que incluyen gobiernos subnacionales, entidades más o menos autónomas del gobierno central y arenas externas, lo cual conduce a la transformación de la representación

popular en redes asociativas; (d) el colapso de la matriz política y económica “estadocéntrica”, en cuyo marco se habían conformado las redes de representación de la posguerra; (e) la disminución de la capacidad distributiva y reguladora del Estado, que tuvo como efecto que se redujera sustancialmente el potencial de los partidos políticos no programáticos de competir electoralmente y de mediar intereses a través de los canales tradicionales del corporativismo y el clientelismo.” (Bodemer, 2001, p. 6).

Por su parte, Hagopian, formula la hipótesis siguiente: “Como consecuencia de los procesos de democratización y de liberalización del mercado que afectaron a América Latina en la década pasada, los intereses sociales se han desorganizado y se han desvinculado de las redes de representación política que reforzó las democracias populistas y los regímenes híbridos en el pasado. Esta desorganización se manifiesta en dos formas específicas. Primero, las organizaciones corporatistas están perdiendo el monopolio de representación sobre sus miembros, o están experimentando cambios estructurales que distraen su atención del campo político. Segundo, al mismo tiempo, los ciudadanos han dejado de identificarse con los partidos y frecuentemente ni siquiera votan.” (1998, p. 109).

Los resultados de su estudio llevan a Hagopian a concluir que: (a) el corporativismo está en declive; (b) el delineamiento (“dealignment”) tanto de los militantes como del electorado ha procedido de manera más allá y más rápido en más países que el realineamiento (“realignment”); y (c) todavía no hay evidencia de que las asociaciones voluntarias y las ONG hayan movilizado a muchos más ciudadanos de lo que movilizaron cuando aparecieron por primera vez en 1970 y 1980, respectivamente. (Hagopian, 1998, p. 126).

Asimismo, se advierte que mientras “el repliegue de algunas redes de representación (como el estado que se minimiza, el corporativismo y el tradicional clientelismo) pueden considerarse como un signo de avance frente a la formación de nuevas y mejores formas de representación política, esto contribuye más frecuentemente al creciente vacío que hay en la representación. (...) Por el momento, se requiere urgentemente de un marco de referencia para entender cuándo, cómo y por qué la reorganización de los intereses sociales y su “reattachment” a las instituciones políticas tiene lugar.” (Hagopian, 1998, p. 126). Por tanto, concluye Hagopian que lo único certero es que la naturaleza de la representación política está cambiando.

Desde otra perspectiva, el descontento generalizado hacia los partidos políticos ha buscado ser explicado debido a que los partidos “(...) no han podido ajustar su funcionamiento a las demandas y expectativas de la población, lo que ha puesto en entredicho su función central en el sistema político, que es la de ser estructuras de mediación.” (Lazarte, 1992, p. 82). Por función mediadora de los partidos, Lazarte entiende tres tareas esenciales: la representativa, la expresiva y la canalizadora. Sin embargo, este autor evalúa de manera deficitaria el cumplimiento de dichas tareas: (a) “la población no se siente representada por los partidos”, aunque “los partidos tienen la representación política institucional, (...) carecen de representatividad social”; (b) “los partidos creen en general ser la voz de los sin voz, pero en el fondo es su propia voz la que escuchan o hacen escuchar”; y (c) “la población no está persuadida de que sus opiniones y demandas sean recogidas, canalizadas y transmitidas al sistema político.” (Lazarte, 1992, p. 82).

Un partido político que funciona exclusivamente desde la lógica del poder -dice Lazarte-, quedará inhabilitado para ejercer adecuadamente su función de estructura mediadora entre la sociedad y el sistema político-estatal. El problema central de los partidos políticos, reside en que “no pueden abandonar la pura lógica del poder con la que siempre funcionaron. Si en el pasado la lógica de la política privilegiaba el poder y la fuerza, y por ello mismo ignoraba o no tomaba en cuenta seriamente a la sociedad, la democracia del ciudadano ha incorporado como principio de acción su propia lógica, poniendo en cuestión al partido constituido casi exclusivamente desde la lógica del poder.” (Lazarte, 1992, p. 84).

Por su parte, Reyna (s/f), retoma lo expresado por Marcelo Fabián Sain al referirse a que los partidos políticos dejaron de ser “instancias privilegiadas para la canalización de las principales demandas sociopolíticas. Todo ello significó, en definitiva, una profunda crisis de intermediación y representatividad político-social.”

Por último, se ha señalado la conveniencia de enfocarse más allá de la labor de intermediación. Así, el papel de los partidos políticos “no solo es la intermediación entre la ciudadanía y los aparatos del poder estatal, sino el de otorgar a éstos dirección y contenido. Los partidos legitiman el poder del Estado y otorgan sentido al orden público. Esta intermediación sirve, en consecuencia, para canalizar y representar demandas y conflictos originados en la sociedad civil y dar respuestas. Su lógica es organizar la diversidad social en la unidad de la representación política, suministrando así un vínculo continuo entre el ciudadano y el Estado, un flujo constante de la sociedad civil hacia lo estatal-político y viceversa.” (Torres-Rivas, 1995, p. 306).

La problemática recogida nos remite al tipo de relación que tienen los partidos con la sociedad, en donde ciertamente pareciera ser una cuestión generalizada el carácter autista que éstos han adoptado al perder su capacidad de dialogar y relación con los diversos actores sociales.

La legitimidad y eficacia de la gestión de gobierno

Para Mainwaring y Scully, “los partidos no han logrado cumplir con el reto de representar intereses, proveer apoyo para los gobiernos y generar legitimidad. Los políticos han fracasado en proveer lo que la gente ha esperado. El personalismo, el desenfrenado clientelismo junto con la corrupción han erosionado la legitimidad de los partidos en particular y hasta de las instituciones democráticas en general.” (1995, p. 462).

Hay autores que se enfocan en las funciones y en el accionar de los partidos para explicar la legitimidad de los mismos. Crespo (s/f) considera que los partidos políticos deben cumplir con un mínimo de dos condiciones básicas para ejercer sus funciones: (a) tener capacidad institucional para incorporar amplios sectores de la sociedad, es decir, que sean partidos de masas; y (b) gozar de legitimidad suficiente para que los ciudadanos se sientan representados por los partidos en el poder público. “Cuando alguna de estas dos condiciones deja de existir (...) entonces la movilización social masiva generará presiones constantes en contra de la gobernabilidad y la estabilidad política. Justamente, se empieza a hablar de una “crisis de los partidos políticos” en la medida en que en muchos casos han dejado

de presentar la estructura institucional suficiente para dar cabida a una creciente participación política, o bien porque su legitimidad como intermediarios entre la sociedad y el Estado se ha puesto crecientemente en entredicho.” (Crespo, s/f).

Sobre la base del argumento de que en América Latina “se encuentran en proceso de reestructuración las estructuras y procesos de legitimación política, tarea que corresponde básicamente a los partidos políticos realizar”, Torres-Rivas advierte que “las instituciones y el ejercicio del poder no son legítimos en virtud de su legalidad, sino como resultado de lo que se hace con el mandato legal. Su aceptación no depende de lo que el mandato es, sino de las consecuencias o probables resultados de su aplicación.” (1995, p. 302).

Esto plantea la necesidad de considerar ambas dimensiones del fenómeno de la legitimidad de los gobiernos: su legitimación de origen -en las urnas-, la cual debería ser acompañada por una legitimación en el ejercicio de la gestión de gobierno -eficacia en los resultados de la gestión pública-, ya que la ciudadanía espera que los gobernantes le resuelvan los problemas para mejorar sus condiciones de vida.¹⁷

La operatividad del régimen político o de gobernación

“La estricta reducción a la función electoral de los partidos es una de las grandes características de la nueva situación. La conversión en meras maquinarias electorales incapacita a los partidos para desempeñar (...) las funciones clásicas.” (Alcántara, 1995, p. 16).

La conversión de los partidos en maquinarias para ganar elecciones, en detrimento de la conformación de estructuras que funcionen permanentemente, ha tenido importantes consecuencias, limitando sus capacidades para cumplir con el resto de sus funciones en la sociedad. Por ejemplo, se ha señalado que los partidos ya no desarrollan un trabajo vinculado a la socialización o a la educación política de la ciudadanía.

Hay autores que han buscado explorar las implicaciones que tiene la forma de gobierno presidencialista en los sistemas políticos latinoamericanos. Por ejemplo, Cansino argumenta que la función relegada de los partidos se debe al sistema político presidencialista que impera en la región latinoamericana, ya que “los partidos políticos son, ante todo, maquinarias que movilizan lealtades y sentimientos para la confrontación electoral antes que instrumentos de gobierno”. Para este autor, “el principal factor que explica este papel secundario de los partidos gobernantes en América Latina reside en la forma de gobierno dominante en la región (...) en los sistemas presidencialistas latinoamericanos el principal actor a nivel decisonal es el ejecutivo y, más específicamente, el presidente de la República. (...) En este sentido, es posible establecer (...) que el papel desempeñado por los partidos políticos, así como por otros actores tales como el parlamento o los

¹⁷ “(...) en las condiciones actuales de América Latina, la gobernabilidad es la cualidad de la comunidad política en que sus instituciones actúan eficazmente, de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, porque tales instituciones y sus políticas les proporcionan seguridad, integración y prosperidad, y garantizan orden y continuidad al sistema.” (Torres-Rivas, 1995, p 304).

sindicatos, es de subordinación en la toma de decisiones.” (Cansino, 1995, p. 55).

Por lo planteado en este apartado, se puede entender aquí que la relación entre los partidos políticos y la sociedad se deteriora “cuando los partidos políticos se reducen a meras maquinarias electorales cuya única función es organizar el proceso de selección de candidatos, hacer propaganda y conseguir votos, los partidos se olvidan de la sociedad y de los procesos sociales (...).” (Marván s/f).

d) Factores que tienen que ver con el desprestigio de la política como consecuencia de la corrupción.

La corrupción política ha sido vista por algunos autores como un factor más que contribuye a la crisis de los partidos políticos: “En América Latina, el tema del financiamiento político está íntimamente relacionado con el desencanto con la política. Los continuos escándalos de corrupción, soborno, tráfico de influencias, y en algunos casos narcotráfico, refuerzan la aversión de muchos ciudadanos hacia la actividad política y hacia los dirigentes políticos. Además, los partidos y los mismos candidatos se acusan mutuamente de obtener fondos de fuentes cuestionables o de manejarlos de manera inapropiada.” (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2003, p 179).

En este sentido, se va a entender por corrupción “el mal uso y abuso de poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de Derecho”. En otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios, que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera o también autoridad o funcionario público) con el fin de obtener un beneficio posterior.”¹⁸

El análisis sobre este tipo de corrupción que impacta la actividad política, ha sido abordado a dos niveles: (a) individual, entendiéndosele como una falta de ética o crisis de valores de los políticos; y (b) sistémico, referido a la falta de una efectiva regulación en el financiamiento de la política y los partidos.

Esta falta de regulación en la financiación -o limitaciones en su efectividad en algunos casos- es un enfoque que se ha venido destacando con relación a su impacto en el desprestigio y pérdida de confianza en los partidos y en la política. Como lo señala Zovatto, “(...) lo cierto es que la financiación se ha convertido en muchas ocasiones en fuente principal de corrupción, tanto en los países subdesarrollados como desarrollados.” (1998, p xxv). Y es que, siguiendo con el argumento del autor, el restablecimiento de la democracia en América, unido a la rehabilitación de los procesos electorales, ha permitido a los partidos recuperar su papel de actores principales de la escena política. Ahora bien, hay un incremento en los gastos político-electorales debido a la reactivación de la actividad partidaria, así como “al progresivo encarecimiento de las campañas electorales, cada vez más apoyadas en la mercadotecnia, asesores extranjeros, encuestas y “focus groups” (...). Asimismo, la necesidad no sólo de mantener aparatos partidarios en funcionamiento permanente sino, además, la de llevar a cabo campañas electorales crecientemente costosas ha colocado a los partidos frente al problema de tener que

¹⁸ Landfried, citado en Zovatto, 1998, p xxii.

recaudar grandes sumas de dinero, no importando muchas veces el indagar acerca del origen de esos dineros o, incluso, cerrando los ojos ante lo obvio de los hechos. Se ha ido abriendo así, paulatinamente, la puerta al financiamiento ilegal, al predominio cada vez mayor de fuertes grupos económicos, al tráfico de influencias y al flagelo del narcofinanciamiento.” (Zovatto, 1998, pp. xiii-xiv).

Ante esta situación, la mayoría de los países de América Latina han introducido leyes que pretenden crear un marco regulatorio del “financiamiento político”, entendiendo por éste “la política de ingresos y egresos de las fuerzas políticas tanto para sus actividades electorales como permanentes.” (Zovatto 1998, p. xiv). Sin embargo, a pesar de la legislación que se ha introducido en las pasadas décadas, “la independencia política de las agrupaciones continúa amenazada, debido a la constante necesidad de obtener sumas de dinero cada vez mayores.” (Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand, 2003, p. 179).

El desconocimiento público “que caracteriza actualmente el funcionamiento de los partidos en general y específicamente su comportamiento financiero, rodea de sospecha la actividad partidaria y el proceso democrático. Dicha sospecha proviene no sólo de los escándalos de corrupción revelados y comprobados sino también de la “apariencia de corrupción”, originada por la falta de transparencia respecto de la totalidad de los fondos adquiridos y utilizados, así como por las acusaciones entre los mismos partidos y candidatos mediante las cuales se atribuyen unos y otros el manejo u origen dudoso de sus fondos.” (Zovatto, 2003).

e) *Factores que tienen que ver con el surgimiento de otros competidores: la sociedad civil y los medios de comunicación.*

Anteriormente se ha hecho referencia al tema de las funciones propias de los partidos políticos; en este apartado se retoma el planteamiento de que los partidos políticos enfrentan la emergencia de otros competidores. Frente a este tema existen dos posiciones: (a) aquellos que ven el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación como consecuencia del declive o deficiencias en el desempeño de los partidos, y (b) aquellos que ven en la emergencia de las organizaciones de la sociedad civil y de los medios de comunicación la causa del declive de los partidos. Independientemente del enfoque, ambos producen consecuencias en los partidos. Por ello, en este apartado se presentan algunas reflexiones en torno al surgimiento de estos dos competidores de los partidos políticos: la sociedad civil y los medios de comunicación.

La sociedad civil.

Roberts se refiere a este tema en los siguientes términos: “La centralidad de los partidos como agentes de representación política ha sido reducida por la modernización social y tecnológica. Una diversidad de grupos de interés, movimientos sociales y organizaciones no-gubernamentales han asumido funciones representativas que fueron previamente monopolizadas por los partidos políticos, mientras que los partidos han retrocedido de su rol histórico como organizadores de la sociedad civil. Además, la proliferación de los medios de comunicación

electrónicos, técnicas de sondeos de opinión y consultores políticos, han profesionalizado las campañas electorales y disminuido la importancia de los partidos burocráticos de masas. Puesto que los partidos se vuelven profesionalizados y restringidos a funciones electorales, están cada vez más enredados en los circuitos del poder estatal y desvinculados de sus bases sociales.” (2002, p. 57).

Alcántara y Freidenberg (2001) señalan que las dificultades “que las organizaciones partidistas encontraban para satisfacer las demandas ciudadanas en escenarios de crisis económica, de apatía y desencanto con la actividad política, condujo a la emergencia de “outsiders” políticos, personalidades que si bien alcanzaban el poder de mano de los partidos, actuaban al margen de ellos. Esto llevó a algunos estudiosos a referirse a la crisis de representación de los partidos y condujo la investigación hacia el surgimiento de nuevos mecanismos de representación que buscaban suplantar a los partidos como estructuras de intermediación política entre los ciudadanos y el Estado (...).” (p. 13).

Por su parte, autores como Lazarte plantean que “la aparición de movimientos informales parece estar directamente relacionada -y sería uno de sus efectos- con una falla de los partidos o del sistema de partidos en tanto estructuras de mediación.” (1992, p. 64).

Se ha argumentado que “al margen de los partidos, y muchas veces en contra de éstos, han aparecido movimientos sociales y organizaciones cuyo principio de identidad se cifra, precisamente, en su independencia con respecto a la esfera de lo gubernamental -no por casualidad las conocemos con el nombre de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Debido a la desconfianza creciente hacia lo político en general, y hacia los políticos en lo personal, estas nuevas formas de asociación tienen posibilidades de ganar legitimidad en la medida en que, desde su nacimiento, renuncien a institucionalizarse como parte del Estado. No deja de ser irónico que su poder político está en función de su capacidad de autonomía con respecto al gobierno: explícitamente buscan hacer política desde la sociedad.” (Marván, s/f). Además, se señala que “una de las formas actuales más eficientes con las que cuentan los ciudadanos para impulsar sus demandas es a través de los nuevos mecanismos de presión que les ofrecen las ONG. Estas organizaciones, por regla general, son instituidas alrededor de una demanda o un grupo de demandas muy precisas. (...) Debido a su capacidad de concentrarse en torno a un objetivo sumamente preciso, su eficiencia es exponencialmente superior a la de muchos partidos políticos. Porque renuncian a participar directamente en la vida electoral de un país no tienen la presión de generar ofertas políticas que incluyan a toda la población y representen a todos los intereses.” (Marván, s/f).

Los medios de comunicación.

En la literatura también se ha destacado una transformación de la política como consecuencia del desarrollo que han tenido los medios de comunicación: “la política pierde su fuerza sustantiva y tiende a tornarse más instrumental. Los medios de comunicación masiva ponen de relieve la individualidad de los candidatos y los electores eligen según la confianza inspirada en la personalidad de los mismos (...).” (Calderón, 2002, p. 51).

Se ha señalado que hoy en día, “la política se hace en los medios de

comunicación pero, sobre todo, en las pantallas de televisión. El político sigue a la opinión pública en vez de dirigirla. Las encuestas políticas sustituyen a los programas y a las ideas. Los partidos se vuelven cada día más y más sólo “maquinarias electorales”. Todos estos fenómenos agudizan la personalización de la política, el debilitamiento de las estructuras partidarias y el desprestigio de los políticos y de la política.” (Álvarez, Rial y Zovatto, 1998, p. 766).

Por su parte, Fernández se refiere al papel sustitutivo de los medios en los siguientes términos: “Los medios parecen estar suplantando, querámoslo o no, la actividad política; los medios están liderando las relaciones entre el ciudadano y el Estado; los medios parecen estar todo el tiempo, en todas sus entregas, dándole una forma organizada a los intereses de la gente.” (1996, p. 19).

Con respecto al argumento de la competencia funcional existente entre los partidos y los medios de comunicación, se ha retomado el argumento de Alfredo Keller, en el sentido de que “ambos instrumentos tendrían igual importancia y significado para la relación entre el individuo y la sociedad, su competencia además se llevaría a cabo con los mismos instrumentos. La comunicación vela, a su juicio, por una difusión masiva y extremadamente rápida de los contenidos políticos y asume la función de control social. Al mismo tiempo, sin embargo, asume el rol de la política con tendencia a sustituirla. Le ayudan en el logro de este cometido su velocidad, inmediatez, relacionamiento con la técnica avanzada y su fuerza de penetración, aunque muchas veces sólo al precio de generalizaciones, una selección poco crítica y una cierta superficialidad.” (Priess, 1996, p. 74).

Por su parte, Martín-Barbero hace la siguiente observación refiriéndose al papel mediático dentro de la esfera pública: “(...) los medios de comunicación constituyen hoy espacios decisivos de reconocimiento social. Más que a sustituir, la mediación televisiva o radial ha entrado a constituir, a hacer parte de la trama de los discursos y de la acción política misma (...). Porque el medio no se limita a transmitir o traducir las representaciones existentes, ni puede tampoco sustituirlas, sino que ha entrado a constituir una escena fundamental de la vida pública.” (1999, p. 50).

f) Factores que tienen que ver con las características del sistema de partidos

Existe un interés por explicar la crisis de los partidos a partir de las características de los sistemas de partidos¹⁹, enfocándose básicamente en el tema de la institucionalización. Así, por ejemplo, se ha planteado que “los sistemas institucionalizados de partidos ayudan a los grupos a expresar sus intereses permitiendo al mismo tiempo al gobierno gobernar. Seleccionan, agregan y ayudan a resolver los conflictos sociales. Canalizan las demandas políticas y pueden amortiguar los conflictos políticos. Desarrollan raíces en la sociedad en la medida en que los individuos y los actores organizados se vinculen a los partidos.” (Mena Keymer, 1999).²⁰

¹⁹ El sistema de partidos debe entenderse “como el sistema de interacciones formadas en la competencia entre partidos.” (Mainwaring y Scully, 1995, p. 4).

²⁰ Mena Keymer (1999) argumenta que “otro factor decisivo para la institucionalización del sistema de partidos tiene que ver con el establecimiento de normas de derecho público, que regulen el funcionamiento, la estructura interna, los sistemas de votación, y el financiamiento de los partidos políticos.”

Mainwaring y Scully (1995) han colocado en el centro de la discusión la importancia de analizar la institucionalización de los sistemas de partidos para la consolidación del proceso democrático²¹: “La existencia o no de un sistema de partidos institucionalizado hace una gran diferencia en el funcionamiento de las políticas democráticas (...) La naturaleza de los partidos y los sistemas de partidos determina la perspectiva sobre el surgimiento de una democracia estable, si tendrá legitimidad y si resultarán políticas públicas efectivas.” (Mainwaring y Scully, 1995, pp. 1-2).

Para Mainwaring y Scully, la institucionalización de los sistemas de partidos “se refiere a los procesos por los cuales una práctica u organización llega a estar bien establecida y si no es universalmente aceptada, por lo menos será reconocida.” De igual forma, parafraseando a Huntington, estos autores señalan que “la institucionalización es el proceso por medio del cual una práctica u organización adquiere valor y estabilidad.” (Mainwaring y Scully, 1995, p. 4).

Para que un sistema de partidos democrático sea institucionalizado, se deben tener en cuenta cuatro condiciones: (a) estabilidad en las reglas y en la naturaleza de la competencia interpartidaria; (b) los partidos importantes deben tener raíces algo estables en la sociedad, de lo contrario, no podrán estructurar las preferencias políticas a través del tiempo y limitarán la regularidad en cómo la gente vota; (c) los principales actores políticos acuerdan darle legitimidad al proceso electoral y a los partidos. Las élites políticas basan su comportamiento en la expectativa de que las elecciones serán la ruta primaria para gobernar; y (d) la organización de los partidos es importante. (Mainwaring y Scully, 1995, p. 5).

Los autores plantean que la inexistencia de un sistema de partidos institucionalizado, representa no sólo una debilidad de los partidos, sino que tiende a hacer de la política algo impredecible: “donde el sistema de partidos está más institucionalizado, los partidos son los actores claves que estructuran el proceso político.” Complementando la idea anterior, estos autores plantean que en un sistema de partidos menos institucionalizado, “las políticas democráticas serán más erráticas, será más difícil dotarlo de legitimidad, y gobernar será una tarea más complicada. Las élites económicas poderosas tienden a tener un acceso privilegiado a los formuladores de políticas. En la ausencia de un sistema institucional de pesos y contrapesos bien desarrollado, tienden a prevalecer las prácticas patrimoniales, y las legislaturas a estar débilmente desarrolladas.” (Mainwaring y Scully, 1995, p. 22).

g) Factores que tienen que ver con la naturaleza y organización de los partidos políticos.

En este apartado se revisan los cuestionamientos que apuntan hacia los aspectos internos y de organización de los partidos políticos. Bodemer se refiere a

²¹ Un sistema de partidos institucionalizado “implica estabilidad en la competencia intrapartidaria, la existencia de partidos que tienen raíces algo estables en la sociedad, la aceptación de los partidos y las elecciones como las instituciones legítimas que determinan quién gobierna, y organizaciones partidarias con reglas y estructuras razonablemente estables.” (Mainwaring y Scully, 1995, p. 1).

“la discontinuidad del sistema de partidos, sus límites en cuando a la democracia interna, disciplina y cohesión, la alta frecuencia con la cual muchos políticos cambian de partido (se habla de *shirt changing*), el fenómeno del alineamiento y desalineamiento de los ciudadanos con los partidos políticos y finalmente la volatilidad electoral.” (2001, p. 6).

Algunos autores se refieren a la persistencia del viejo modelo de estructura y funcionamiento de los partidos, que se caracteriza entre otros elementos por: (a) “su estructura autoritaria y el verticalismo en las decisiones”, (b) una “concentración de las decisiones en las cúpulas dirigentes, que a su vez son cooptadas por los “barones” o los “jefes” históricos del partido”; y (c) “han conservado la atracción por el discurso abundante y redundante. (...) Esto es sobretodo evidente en las campañas electorales, donde los candidatos del “partido atrapalotodo” asumen compromisos electorales que luego no sólo no se cumplen sino que se hace exactamente lo contrario. Esta distancia entre la promesa del discurso y los cursos reales de acción, han devaluado el discurso político, hasta el punto de hacerlo sospechoso y detestable.” (Lazarte, 1992, p. 83).

Por su parte, Pasquino señala que “el sentimiento de desapego, de abandono, de distancia que muchos votantes sienten con respecto a la política se reduciría significativamente y desaparecería si los partidos fueran representados por representantes que estuvieran bien integrados con sus votantes y sus comunidades.” (2001, p. 8).

Ramos, en su estudio sobre la región andina comenta que durante la década de los noventa se produjo el “inicio de un proceso de desestructuración partidista”, donde la crisis política ha ido de la mano con la crisis económica. (Ramos, 2001). Con relación a los partidos políticos él identifica dos fenómenos:

(a) avanza la profesionalización de la clase política que provoca una suerte de corporativización de los partidos: “con la creciente desideologización y la consiguiente búsqueda electoralista de las posiciones políticas de centro, los partidos han ido consolidando equipos dirigentes especializados y con mayor capacidad para administrar... que les servirá para reafirmar la tradicional política de clientela entre los dirigentes -el partido- y “su” público.” En los países andinos se observa una “casi indetenible separación de las dirigencias partidistas en su relación con la base militante y en la consiguiente disociación con amplios sectores de la sociedad civil.” (Ramos, 2001, p. 71-72).

(b) Esta profesionalización de los partidos “ha provocado en años recientes una mayor personalización del *leadership*, dando paso con ello al surgimiento de los “grandes desarticuladores”. Fujimori, en Perú, procederá al proceloso desmantelamiento de las instituciones de la incipiente democracia: partidos, parlamento, aparato judicial, fuerza armada, etc. Después del precedente peruano, surgirán Bucarán en Ecuador y Chávez en Venezuela, esgrimiendo una “soberanía popular” excluyente de “los políticos que han sido” ajustándose a una política restrictiva que promueve en la práctica la despolitización de los ciudadanos-electores y la anomia social. (...) Frente a los partidos tradicionales, las fórmulas alternativas, que canalizan las nuevas articulaciones de intereses e identidades, se presentan fuertemente desideologizadas y sus líneas de división o clivaje no representan en modo alguno las tradicionales de clase y, menos aún, de carácter étnico. Ello obedece a las

características del reducido “mercado político”, más inclinado a la relación directa y “sin intermediarios” con el líder de turno.” (Ramos, 2001, p. 71-72).

Otra perspectiva es ofrecida al enfocarse en la democracia interna de los partidos, como factor legitimador de la actividad política. Los partidos políticos “que vinculan al Estado con la sociedad deben organizarse y funcionar democráticamente porque no hacerlo sería contradecir el esquema democrático de un Estado, y porque funcionar oligárquicamente implicaría desvirtuar su mismo papel, esto es, el partido es una parte política que se propone como un todo al resto de la sociedad, entonces ¿cómo admitir, cómo compaginar una función democrática externa con una oligarquía interna? Esto desde luego es incongruente. Además, el partido se debe democratizar para buscar legitimar al Estado, esto es, mejorar la autorrealización individual y general de la sociedad.” (Cárdenas, 1992, p. 64).

Cárdenas destaca que la definición de democracia interna “no atiende sólo a los principios democráticos del texto constitucional, o sólo al patrimonio ideológico de cada programa (...) sino que atenderá preponderantemente al reconocimiento y garantía de los derechos fundamentales dentro del partido”; al mismo tiempo que reconoce la importancia del “pluralismo, la igualdad de oportunidades entre los partidos, el respeto por la creación de nuevos partidos.” (Cárdenas, 1992, p. 10). En esta perspectiva, un partido político es democrático “si en su seno se respetan y garantizan los derechos fundamentales de los afiliados, aplicando medidas, mecanismos y controles para velar por dicha garantía, y teniendo siempre en consideración valores tales como la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo democrático.” (Cárdenas, 1992, p. 68).

Finalmente, quisiera retomar el trabajo de Coppegde (2001), en donde advierte acerca de la complejidad y dificultad para responder a la pregunta de si los partidos políticos latinoamericanos están en declive. Para el autor el declive de los partidos no es algo generalizado, y en todo caso, esto tiene que ver con la capacidad de adaptación de los partidos al ambiente político.

Coppedge formula su tesis del “darwinismo político” para referirse al proceso de la supervivencia de los partidos que mejor lograron adaptarse a los cambios en el ambiente: “Los partidos políticos en América Latina están en una fuerte lucha por la supervivencia con pocos sobrevivientes. Acertadamente podrían llamarlo “el Darwinismo político” porque hay varios paralelos entre la evolución del sistema de partidos y la evolución natural de las especies. Ambas selecciones (...) incluyen una competencia por recursos limitados, ya sean votos o comida; los ganadores de esta competencia crecen (en apoyo popular o en número) mientras que los perdedores decaen y eventualmente se vuelven extintos; los sobrevivientes tienden a reproducirse a sí mismos más o menos fielmente para la siguiente ronda de competencia.” (Coppedge, 2001, p 184). En suma, los partidos que mejor se adaptan al ambiente, logran crecer y sobrevivir en futuras contiendas.

Los resultados de su estudio lo llevan a establecer cuatro condiciones básicas que determinan la evolución de los partidos y el sistema de partidos: a) la cantidad de tensión a la cual se somete el sistema de partidos, b) la naturaleza de la tensión, la cual determina cuáles características de los partidos serán recompensadas y cuáles serán castigadas, c) la vulnerabilidad de los partidos a esta clase de tensión; y d) la capacidad de los partidos para adaptarse apropiadamente. (Coppedge, 2001, pp. 184-185).

En cuanto a la cantidad y tipo de tensión, el autor hace referencia a la presión a que se someten los partidos para acomodarse a las prioridades de los electores: “Los partidos son presionados para adaptarse cuando su entorno se modifica en maneras que afectan la creencia y las prioridades de los votantes.” (Coppedge, 2001, p 186). También la vulnerabilidad y la capacidad de adaptarse de los partidos depende del comportamiento de los votantes: “Los votantes no tratan a todos los partidos por igual (...) en algunos países los votantes se rehúsan a cuestionar su identificación con un partido aún cuando este destruya la economía u otro partido produzca un boom (económico). En otros países, los votantes son más generosos en sus recompensas y más duros en sus castigos.” (Coppedge, 2001, p 187).

2. El debate académico centroamericano

Este apartado está estructurado de la siguiente manera: En la primera parte se aborda el tema de las múltiples transiciones en la región, en la segunda se introducen un conjunto de consideraciones a propósito del estudio sobre los partidos políticos, y en la tercera se presentan los factores explicativos de la crisis de los partidos en Centroamérica.

2.1 Caracterización de la transición

El proceso de transición democrática en América Central tiene tres características básicas que lo diferencian del proceso latinoamericano, proporcionándole su propia especificidad:

(a) *Se desarrolla en el marco de profundos conflictos armados y de procesos de paz.*

En la década de los ochenta, los tres conflictos armados de carácter interno en Centroamérica (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) alcanzaron su punto álgido, y además tuvieron un impacto en la relación bilateral entre varios de ellos y sobre la región en su conjunto, produciéndose un acelerado proceso de militarización. América Central se convirtió en uno de los principales focos de tensión mundial en la última etapa de la guerra fría.

Guatemala registra el conflicto armado más largo en la historia centroamericana, prologándose por 36 años (1960-1996); mientras que en el caso de El Salvador, el conflicto armado interno duró 12 años (1980-1992); y en Nicaragua se pueden diferenciar dos periodos: la lucha revolucionaria, desde la creación del Frente Sandinista para la Liberación Nacional (FSLN) hasta la derrota de la dictadura somocista y el triunfo de la revolución el 19 de julio de 1979, para iniciarse inmediatamente el período de la guerra contrarrevolucionaria, que termina en el marco de las negociaciones de paz (1988) y las elecciones de 1990. Estos conflictos armados provocaron enormes costos, en términos humanos, sociales, económicos y políticos.²²

²² Así por ejemplo, se ha señalado que la guerra que vivió Guatemala durante 36 años, ha dejado un saldo de 150 mil muertos, 50 mil desaparecidos, 1 millón de desplazados internos, 100 mil refugiados y 200 mil niños huérfanos. Tres de cada cuatro víctimas de la guerra eran indígenas. Véase: el Informe presentado por el proyecto interdiocesano para la recuperación de la memoria histórica (REMHI): “Guatemala: nunca más”.

En el marco de los conflictos armados se van a desarrollar procesos de negociaciones de paz a distintos niveles y con distintas características durante los años ochenta, que van a sentar las bases para la firma de los históricos acuerdos de paz en Nicaragua (Sapoa en 1988 y de la desmovilización en 1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996).²³ Estos procesos se vieron favorecidos por un nuevo contexto internacional tras la caída del muro de Berlín, que significó el final de la guerra fría.

(b) Por el pasado autoritario se trata de procesos de construcción o “fundación” democrática.

Este proceso de construcción democrática ha sido resumido con claridad por Carlos Sojo en los siguientes términos: “No se trata en el Istmo, con la excepción que ya hemos señalado de Costa Rica, de una restauración del sistema democrático suspendido por el autoritarismo castrense, sino de un proceso de “fundación” de prácticas y mecanismos institucionales democráticos en sistemas políticos que solo los conocieron parcial y precariamente insertos en una cultura política tradicionalmente autoritaria. Como dice Solórzano, se construyeron fachadas democráticas para legitimar regímenes políticos autoritarios.” (Sojo 1999, p. 52).

(c) Con sociedades profundamente polarizadas en términos de los niveles de exclusión social.

Visto en su conjunto, en la región centroamericana se han desarrollado múltiples transiciones con cierta simultaneidad: (a) una transición democrática que en sí misma representa una triple transición: de la guerra a la paz, del militarismo a la desmilitarización y del autoritarismo a la democracia; (b) pero además, se ha desarrollado una transición económica, de un modelo de economías cerradas a economías crecientemente abiertas, implicando una redefinición sobre el papel del Estado.²⁴

2.2 El estudio de los partidos políticos

Al abordar el tema de los partidos políticos en América Central, Cerdas advierte sobre las diferencias existentes con otras realidades políticas, debido a las características particulares del proceso histórico centroamericano: “En primer término, se da la circunstancia de que en Centroamérica no se dieron Partidos, propiamente hablando, sino a los sumo maquinarias electorales, muchas de ellas; incluso sin debido alcance nacional.” (Cerdas, 1995, p. 21).

En esta línea de razonamiento nos señala Urcuyo (1997d, p. 7) que “debemos partir de la constatación de que el juego político anterior a la crisis centroamericana estuvo caracterizado por el predominio del actor militar. La subordinación de los

²³ Para una visión sobre los procesos de paz en Guatemala y El Salvador, véase: Azpuru, 2000; Jonas, 2000; Torres-Rivas y Aguilera, 1998; Samayoa, 2002; y Córdova Macías, 1993.

²⁴ Para una ampliación del argumento sobre la transición económica, véase: Cerdas, 1998.

partidos a los militares es una constante de la región centroamericana.” De este proceso histórico se desprende “que el protagonismo de los partidos fue más que limitado. El actor político *par excellence* fue el ejército y no los partidos. Inclusive, el primero tuvo grados muy bajos de institucionalización en sociedades agrarias con escasos recursos económicos. Por eso resulta erróneo hablar de crisis de los partidos en Centroamérica, entendida como un proceso de deterioro a partir de una situación mítica en la que se supone que aquellos estaban bien organizados y la ciudadanía les creía. La crisis de los partidos en Centroamérica no es sólo una crisis de erosión de su legitimidad o de desgaste de sus estructuras internas. La crisis de los partidos es crisis de crecimiento, de esfuerzos por nacer en un contexto todavía caracterizados por su naturaleza autoritaria.” (Urcuyo 1997d, p. 8).

Por su parte, Torres-Rivas se refiere a la debilidad institucional de los partidos en los siguientes términos: “Los partidos, como actores políticos decisivos en esa construcción política, no han logrado constituirse plenamente y ello puede ser asumido como causa de las debilidades de la democracia política o como consecuencia de la misma”. (Torres-Rivas 1996, p. 31). Por su parte, Cerdas agrega que “el carácter fluido y transitorio de los partidos y coaliciones políticas, así como de los sistemas partidarios respectivos, que recién emergen en Centroamérica, otorga una condición de provisionalidad al todo y a las partes; y agudiza diversos aspectos de la crisis de credibilidad que padecen partidos y dirigencias.” (1995b, p. 19).

Sin negar las deficiencias y problemas que experimentan los partidos políticos, se manifiesta un rechazo “a una crítica poco diferenciada que los evalúa únicamente con base en unos conceptos rígidos -y, en parte, europeos- de cómo deberían actuar, haciendo caso omiso de los contextos en los que de hecho actúan, y negándose a reconocer los progresos demostrados por ellos desde el inicio de la democratización.” (Bendel, 1994, p. 27).

Frente a la argumentación sobre una crisis de los partidos políticos en América Central²⁷, Rovira se muestra más cauteloso debido a tres elementos: (a) “el punto de referencia utilizado para evaluar la actuación de los partidos es cierta imagen idealizada de lo que ellos deberían ser en las sociedades democráticas contemporáneas, imagen por lo demás nunca explicitada convenientemente”; (b) sobre la base del señalamiento “que hacen algunos analistas sobre la supuesta crisis de esta institución en el caso de ciertos países suramericanos, se apresuren a identificar, sin mayor rigor y sistematicidad, manifestaciones similares en nuestra región. Quienes así proceden, por cierto, no toman en cuenta cuán diferentes son las evoluciones sociopolíticas de ambas subregiones de América Latina”; y (c) “los sustentantes de esta tesis prestan poca atención (...) a aquellos cambios que se han venido produciendo en el interior de los partidos políticos de la región para modernizarlos y permitirles cumplir mejor sus funciones en estas democracias emergentes.” Concluyendo que “todo este proceder, ligero como lo es por la pobreza de su rigor analítico, puede estar contribuyendo al descrédito de esta importante institución de la democracia representativa.” (Rovira, 1994, p. 132).

²⁵ “En los últimos dos o tres años se ha venido sugiriendo con cierta insistencia que los partidos políticos se encuentran en crisis en la América Central de nuestros días.” (Rovira, 1994, pp 131-132).

Rovira plantea dos interrogantes básicas respecto de la afirmación de que los partidos políticos se encuentran en crisis en América Central: (a) ¿qué se entiende por crisis?, para lo cual recoge la definición de Pasquino, para señalar que se trata de “un momento de ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo en sentido positivo o negativo y le agrega las notas de ser repentina o impredecible, generalmente de corta duración y que afecta al entorno en el cual ocurre” (Rovira, 1994, p. 133); (b) la necesidad de distinguir varias cosas que se presentan como mezcladas: “¿están cada uno de los partidos presentes en los sistemas de partidos de cada una de las sociedades centroamericanas de nuestros días (y en consecuencia todos los partidos de todas nuestras sociedades) en crisis? Y si no es así: ¿cuáles son los partidos políticos de cuáles sociedades de la región los que específicamente se hallan atravesando dicha crisis? La segunda pregunta (...) ¿se encuentra el sistema de partidos (que es un subsistema del sistema político) de cada una de las naciones centroamericanas en crisis? La tercera (...) ¿está la institución partido político, en tanto que “estructura central intermedia e intermediaria entre la sociedad y el gobierno”, en crisis?” (Rovira, 1994, p. 133). Y frente a este cuestionamiento sobre la especificidad del fenómeno de la crisis, concluye que “con base en los anteriores señalamientos (...) me resulta imposible dar por buena la tesis que sostiene que “los partidos políticos se encuentran en crisis en la América Central”. ”²⁶ (Rovira, 1994, p. 134).

2.3 Los factores explicativos de la crisis de los partidos en América Central

Teniendo como marco de referencia estas múltiples transiciones que han caracterizado el proceso centroamericano de los últimos años, en este apartado se van a presentar las distintas contribuciones en el debate centroamericano, agrupadas en torno a cuatro factores explicativos de la crisis de los partidos. El primer factor tiene que ver con las particularidades de la transición centroamericana de la guerra a la paz, del autoritarismo a la democracia, y de la exclusión a la inclusión social. En segundo lugar, se abordan aquellos factores referidos a las transformaciones más profundas que han ocurrido en el escenario internacional, así como en el ámbito de la economía, política y sociedad. En tercer lugar se analizan los factores relacionados con los procesos de reforma económica que han impactado en la política, y en cuarto lugar, se revisa la discusión en torno a las funciones que cumplen los partidos en los sistemas políticos.²⁷

a) Factores que tienen que ver con la transición centroamericana.

Uno de los trabajos pioneros sobre este tema en la región centroamericana es el de Rodolfo Cerdas, en el que se plantea que los partidos políticos centroame-

²⁶ “(...) no veo en el horizonte de la región centroamericana una institución política diferente capaz de suplantar esa intermediación última entre la sociedad y el gobierno que cumplen los partidos.” (Rovira, 1994, p 135).

²⁷ Hace varios años, Bendel (1994) propuso ordenar la críticas a los partidos según los diferentes niveles de funcionamiento, distinguiendo cinco niveles: a) el rol de los partidos políticos dentro del sistema político, b) la competencia interpartidaria, c) la estructura interna de los partidos, d) la relaciones entre el partido y el representante elegido del partido, y e) las relaciones entre el partido y el electorado.

ricanos presentan una doble debilidad: “la que naturalmente se deriva de su relativamente reciente activación, al retroceder los militares y ceder el campo a los civiles en el manejo de la cosa pública. De otra, al hecho inédito de sufrir el desgaste que se les reconoce a formaciones partidarias de más larga data en otras latitudes y que se hace presente en los partidos centroamericanos.” (Cerdas, 1993, pp 5-6).²⁸

Cerdas argumenta que “la naturaleza deformada, las funciones restringidas y las limitaciones políticas de los partidos en América Central provienen, básicamente, del proceso inacabado de transición a la democracia en que tienen que desenvolverse. Este limita el campo de acción de aquéllos, mantiene a otros actores en espacios que les corresponderían a los partidos, y pospone, una u otra vez, la consolidación de un sistema político democrático, único y adecuado para el desarrollo de un moderno sistema de partidos.” (Cerdas, 1993, p. 166).

No obstante lo anterior, el autor identifica elementos asociados a la crisis de los partidos que provienen de las propias organizaciones partidarias, pero que deben ser entendidos en el marco de sociedades en transición: (a) desactualización de las dirigencias y organizaciones partidarias: “Estas desconocen a profundidad la realidad contemporánea, nacional e internacional, y se mueven no en un conocimiento profundo y diferenciado de los cambios operados en el mundo y en sus respectivos países, sino en ideas sobresimplificadas y erróneas” (Cerdas, 1993, p. 167); (b) desideologización de las dirigencias partidarias; (c) una “indiferenciación” “entre las formaciones partidarias nominalmente antagónicas. La disputa no versa más sobre el fondo de la gestión, que se define sustancialmente en negociaciones externas, sino sobre quién puede cumplirla mejor” (Cerdas, 1993, p. 170); (d) “las aspiraciones de las masas tienden a quedar fuera, no porque objetivamente no puedan asumirse, sino porque implican un esfuerzo de conducción política que las mediocres cúpulas son incapaces de tomar. Más concentradas en sus intereses inmediatos -sociales y electorales- las dirigencias y los partidos han perdido toda porosidad social” (Cerdas, 1993, p. 170); generándose una incomunicación que “agudiza en la ciudadanía su falta de credibilidad en los dirigentes e incrementa la pérdida de legitimidad de los partidos; ambas cosas se agravan, además, por los fenómenos generalizados de corrupción política y administrativa de sus más altas esferas y las denuncias de penetración del narcotráfico en la política” (Cerdas, 1993, p. 171); (e) el fenómeno de la impunidad: “(...) la comisión de delitos y hechos graves en perjuicio de la hacienda pública, con la participación de personajes destacados de las cúpulas políticas, no sólo resulta un hecho cotidiano para la ciudadanía, sino que se acompaña de circunstancias que lo hacen más grave. Entre éstas destaca el hecho de que normalmente los más altos personajes resultan impunes ante actos de corrupción evidente” (Cerdas, 1993, pp. 171-172); (f) una falta de ética, que se expresa de la siguiente manera: “un primer indicio es el divorcio entre el dicho y el hecho; entre el programa de campaña y la práctica gubernamental desde el poder. (...) Los métodos de lucha contra los adversarios

²⁸ “Esta doble debilidad partidaria se agrega a un desprestigio creciente de las cúpulas políticas y un desplazamiento notorio de las entidades formales donde debe llevarse adelante la acción política: parlamentos, gobiernos locales, etc.” (Cerdas, 1993, p. 6).

dentro y fuera del partido reflejan esa carencia moral, que se multiplica con el espíritu de reparto con que se mira la cosa pública, identificada en esa óptica, claramente, como mero botín político. Y es así que las instituciones políticas (...) pasan a supeditarse a intereses partidarios y personalistas, directos y elementales” (Cerdas, 1993, p. 173); y (g) las luchas al interior de los partidos “constituye(n) toda una patología de la vida interna de los partidos, que al convertirse en un fin-en-sí, los divorcia aún más del resto de la población. Curiosamente, ese canibalismo intrapartidario es simultáneamente expresión de una falta de democracia interna.” (Cerdas, 1993, p. 175).

Del análisis de Cerdas se desprenden dos conclusiones relevantes: (a) el partido “en su concepción tradicional no parece tener futuro y exige una reformulación cabal y sin concesiones, en una perspectiva democrática” (Cerdas, 1993, p. 180); y (b) “el desencanto con la práctica política de élites dirigentes, caducas y superadas, es el mejor puerto de entrada a nuevas formas de autoritarismo, como supuesta alternativa a una democracia con elecciones pero incapaz de generar ni credibilidad, ni legitimidad ni respuestas eficaces a las demandas urgentes de la población.” (Cerdas, 1993, p. 182).

Por su parte, como lo hemos planteado anteriormente, Rovira se muestra más cauteloso con respecto a la existencia de una “crisis” de los partidos: “si bien no parece que podamos hablar con propiedad de “crisis de los partidos políticos en América Central”, es ingenuo y carente de objetividad pretender que todo marcha bien con estas organizaciones.” (Rovira, 1994, p. 135). De ahí que él plantee que se debe reconocer que existe un “malestar” “con respecto a ellos y a su funcionamiento”; y debido a que “no se dispone de información empírica precisa”, se limita “a insinuar algunas áreas importantes en donde se manifiesta dicho malestar”: (a) “hay un sentimiento de irritación y de repudio frente a los actos corruptos (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, etc.) realizados por políticos o funcionarios gubernamentales”; (b) “frente a los procesos de apertura insuficiente de los partidos a la ciudadanía; y lo hay igualmente frente a los procesos de modernización incompleta y de democratización en ciernes que algunos partidos han llevado a cabo”; (c) frente “a la limitada representatividad de los diversos intereses sociales que muestran los partidos”; (d) “en una sociedad como la guatemalteca en la que el espectro partidario, el sistema mismo de partidos, lo que patentiza es un pluralismo restringido a formaciones ideológicas localizadas del centro hacia la derecha”; (e) “en una porción mayoritaria de la población centroamericana hay muchas necesidades y déficit sociales cuya mínima satisfacción ha sido largamente diferida.” (Rovira, 1994, pp. 136-137). En suma, “el devenir próximo de los sistemas de partidos en la región, se encuentran indisolublemente ligado al futuro de la democracia representativa como régimen político, al grado de legitimidad que este régimen alcance y a la contribución que a ello realicen los propios sistemas de partidos.” (Rovira, 1994, p. 138).

En otro trabajo, Rovira (1993) retoma el marco teórico de Lipset para analizar las sociedades centroamericanas, las cuales “disfrutaban de una legitimidad democrática de muy reciente adquisición (prácticamente sin pasado) y que atraviesan por un período de bajo crecimiento económico con enormes déficit sociales acumulados, entonces su estabilidad democrática de mediano y largo plazo dependería de

dos constelaciones de elementos. La primera estaría centrada en la capacidad de las instituciones políticas para generar credibilidad en ellas (...) y la segunda estaría referida a la capacidad de los gobiernos y del sistema político para contribuir a dicha credibilidad mostrando lo operativo o funcional del régimen cuando de lo que se trata es de atender, en medida aceptable para la sociedad, las demandas socio-económicas larguísimo diferidas.” (Rovira, 1993, p. 162). Frente a la pregunta acerca del papel que han venido cumpliendo los partidos políticos en la transición centroamericana hacia la democracia, “con vistas al mantenimiento, duración, estabilidad o consolidación de este régimen político”, Rovira introduce dos niveles: (a) la contribución mediante la actuación cotidiana intra e interpartidista, concluyendo que los partidos políticos “tenderían, más que a apuntalar y a desarrollar la legitimidad del régimen, a debilitarla, vía precisamente del debilitamiento de su propia legitimidad partidaria”; y (b) con respecto a la función de los partidos para promover la eficacia gubernamental, concluye que “el problema para la mayoría de los países centroamericanos les viene de su condición de sociedades con una legitimidad democrática precaria, bien por su magnitud, bien por lo reciente de su aparición. En tales circunstancias (escaso crecimiento económico acompañado de una legitimidad democrática poco sólida), la reiterada ausencia de eficacia en las políticas públicas por gobiernos sucesivos, produciría una merma en la legitimidad y así, por este camino, se podrían crear condiciones que favoreciesen la inestabilidad democrática o un nuevo desplome del régimen político.” (Rovira, 1993, pp. 163-164).

El autor, finalmente considera que el desafío actual de los partidos políticos consiste en asumir su función de canalizador de las demandas de la sociedad, de esta forma se estimularía la eficacia gubernamental y se estabilizaría el régimen democrático. Rovira se refiere así, cuando expresa la función de los partidos: “...la cuestión ya enunciada acerca de la tarea que tendrían por delante los partidos políticos para estimular la eficacia gubernamental, remite a esa otra que es su capacidad para convertirse en adecuadas correas de canalización de las demandas sociales...”; y culmina refiriéndose al problema que deben enfrentar los partidos, diciendo: -”el problema por investigar no es otro (...) que el de la posibilidad que tienen los partidos políticos actualmente vigentes (...) para procesar las demandas provenientes de sociedades crecientemente politizadas; y para contribuir a una viable satisfacción de muchas de esas necesidades largamente diferidas de grandes segmentos de la población, reforzando así su capacidad representativa del conjunto social.” (Rovira, 1993, p. 165).

Por su parte, Eduardo Núñez (s/f) identifica varias dimensiones o ámbitos de la crisis de los partidos en Centroamérica: (a) crisis funcional, entendida como la pérdida de capacidad de los partidos para representar, agregar intereses e intermediar entre la sociedad y el Estado²⁹; (b) los distintos cambios han producido

²⁹ “Esta función de bisagra entre sociedad y Estado enfrentó al menos dos distorsiones de importancia: por un lado, pasó de ser un servicio a convertirse en mecanismo de control sobre la ciudadanía, que al carecer de instrumentos efectivos de participación y control sobre los asuntos públicos, terminó supeditada y dependiente del poder político en sus diferentes formas; en este sentido, la intermediación se volvió excesiva, al punto que se diluyeron los intereses de los diferentes grupos sociales, llevando a estos a buscar formas de autorepresentación y por tanto reduciendo la centralidad de los partidos como instrumentos de intermediación. Por el otro lado, como ya se dijo,

una crisis en el esquema organizacional de los partidos, “por su poca funcionalidad para atender las nuevas dinámicas sociales y políticas”³⁰; (c) crisis de liderazgo³¹; (d) una crisis de los referentes éticos³²; (e) crisis ideológica y programática³³; y (f) crisis de relacionamiento con la sociedad: “si los partidos no cumplen adecuadamente sus funciones, los ejes de una relación efectiva de los partidos con la ciudadanía tienden a perderse. Al diluirse los códigos de representación política y de intermediación y agregación de intereses, los partidos políticos enfrentan una ruptura con las sociedades que pretenden representar. Esto se ve agudizado por la emergencia e irrupción de múltiples actores sociales y políticos de nuevo cuño y por el reposicionamiento de otros actores tradicionales tales como los sindicatos y movimientos populares, que asumen papeles tradicionalmente reservados para los partidos políticos, trastocando los papeles sociales y políticos sobre los cuales los partidos establecieron sus niveles de relacionamiento.” (Núñez, s/f, p. 17).

Con relación al caso salvadoreño, se ha planteado la reflexión respecto a que las carencias y debilidades de los partidos no les permitieron ser los protagonistas del proceso transformador en marcha: “(...) estando en el eje de las transformaciones, y siendo la coyuntura que más les demandaba conductas institucionales sólidas y coherentes, los partidos se vieron rebasados en su capacidad de procesar y responder a las exigencias planteadas por las nuevas reglas del juego y las nuevas condiciones políticas. Ello en buena parte debido a que los partidos políticos se insertaron a la transición absorbidos más por crisis internas sumamente agudas - con expresiones que aún al concluir la transición pactada seguían activas-, que por los problemas propios y centrales del proceso político nacional. La escasa institucionalización de tales actores políticos coadyuvó también a obstaculizar este objetivo estratégico de la transición orientado a promover y legitimar la partidización de la acción y movilización política ciudadana, que en el pasado estuvo canalizada en una buena proporción por movimientos sociales y otros actores no partidarios.” (Ramos, 2002, pp. 83-84).

En un trabajo reciente de Poitevin y Sequén-Mónchez sobre los “desafíos” de la democracia en Centroamérica, si bien no se abordan de manera específica los

la mayor diversificación social generó una expansión sin precedentes del espectro de demandas y expectativas de los ciudadanos, con lo que se volvió prácticamente imposible que los partidos mantuvieran la capacidad de agregarlos efectivamente.” (Núñez, s/f, pp. 12-13).

³⁰ “Su excesiva verticalidad, su tendencia al aislamiento de los cuadros dirigentes y su marcada orientación a la competencia electoral, actuaron como losas que dificultaron su capacidad para competir con las nuevas formas organizacionales que la sociedad produjo para representar sus intereses.” (Núñez, s/f, p. 13).

³¹ “Amparados a un estilo básicamente caudillista, de tintes autoritarios, los líderes tradicionales de los partidos enfrentaron una creciente desconfianza ciudadana.” (Núñez, s/f, p. 14).

³² “Existe una suerte de predeterminación a pensar que cualquier persona que se mete a la política, responde a intereses propios y distorsionados, buscando la riqueza personal, el reconocimiento o el poder, por encima de la vocación de servicio a la sociedad. Este prejuicio encuentra su base, ciertamente, en la gran cantidad de hechos de corrupción que han caracterizado a la política. (...) Corrupción que tiene que ver tanto con la pérdida de valores éticos en la gestión pública como con diseños institucionales que no favorecen la transparencia.” (Núñez, s/f, p. 15).

³³ “Vinculada directamente con la pérdida de capacidad para agregar y jerarquizar intereses, encontramos una menor capacidad de las ideologías políticas y de los programas de gobierno para responder a la dinámica de necesidades, expectativas y demandas que son propias de sociedades altamente complejas como las nuestras. Durante la época del auge neoliberal en América Central, se sostuvo que esta crisis era resultado de la muerte de las ideologías y que devenía en una suerte de indiferenciación ideológica de los partidos políticos.” (Núñez, s/f, p. 16).

factores explicativos de la crisis de los partidos, sí se identifican cinco problemas principales en torno a los partidos políticos: (a) el quehacer político se encuentra desacreditado por los escándalos y la corrupción. De esta manera, “el Estado es visto como el lugar para enriquecerse acelerada e impunemente.” Los autores, plantean “que la ciudadanía centroamericana considera a los partidos políticos como medios para hacerse del poder, y realizar así una serie de actos en beneficio propio sin que les importe la concepción del bien común”; (b) el surgimiento de nuevos actores que sustituyen por completo la función mediadora de los partidos entre los gobiernos y los ciudadanos; (c) la falta de una práctica democrática al interior de las estructuras partidarias. En particular, se cuestionan los procesos de toma de decisiones al interior de los partidos, “donde generalmente una pequeña cúpula se encarga de la designación de los candidatos, que son escogidos por conveniencias electorales de coyuntura y, en el mejor de los casos, esta decisión es sancionada después por una asamblea general manipulada y prefabricada”; (d) “probablemente sea la ausencia de la convicción ideológica la que hace que los partidos se volatilicen una vez realizadas las elecciones o, en el caso de aquéllos que logran llegar al poder, pierdan el rumbo”; y (e) una confusión entre el interés social y el interés privado, en alguna medida como consecuencia de la participación de una dirigencia empresarial en los procesos políticos. Por otra parte, la expulsión de varios intelectuales de las filas partidarias dejó un vacío que “fue ocupado por el relleno del dinero. Con esta afirmación pretendemos explicar que lo que los partidos políticos perdieron de inteligencia (discusión ideológica) lo ganaron de acción (financiamiento y gasto). Esto aunque en apariencia parezca democrático, tarde o temprano, terminará por afectarlos severamente.” (Poitevin y Sequén-Mónchez, 2002, pp. 87-91).

Frente al argumento autocomplaciente de quienes señalan que no hay que preocuparse mucho por esta problemática, ya que “a pesar de los datos que suministran las encuestas, los ciudadanos continúen yendo a las urnas y votando en las elecciones, gritando vivas y levantando banderas a éste o aquel candidato”³⁴ una reflexión interesante es proporcionada por Cerdas al enfocar la crisis de los partidos en Centroamérica en una lógica de proceso, distinguiendo tres etapas: “La crisis de los partidos parece tener tres fases bien determinadas y, como sucede en la vida social, no siempre de cumplimiento obligatorio. Una primera etapa está constituida por lo que podría llamarse la crisis histórica de los partidos, que se caracterizan por ser sólo un pequeño grupo de individuos que se percatan de las disfuncionalidades y pérdida de vigor de la institución. El grueso de la masa no atiende a ello y el deterioro continúa con su propio ritmo, con unas dirigencias político-partidarias altamente satisfechas de su desempeño, poder y control. Le sigue luego una segunda fase: la crisis política partidaria. Aquí la percepción original de la minoría pasa a extenderse a amplios sectores del conglomerado social y político de la nación. Pero aún así la inercia institucional y legal que acompaña y estructura el funcionamiento del sistema de representación política se hacen sentir y permite que la masa ciudadana continúe entusiasmándose cada periodo electoral,

³⁴ Este argumento es citado por Cerdas, 1998b, p 295.

levantando banderas y viviendo candidatos. Es éste el último momento para introducir reformas, tomarle la delantera a la crisis y revitalizar el sistema político. (...) La incapacidad para autransformarse, abrir el sistema partidario, generar nuevas propuestas y atender a las demandas de la población, puede conducir, y de hecho ha conducido en varios lugares, a una tercera fase de la crisis: la crisis electoral de los partidos. Aquí, el sistema como tal se cae y abarca a todos los integrantes del sistema partidario. Algunas de sus expresiones son la emigración de los votantes hacia candidaturas de recién llegados, tráfugas políticos provenientes de antiguas tiendas partidarias y autodeclarados candidatos independientes, y la adopción de conductas de abstencionismo generalizado.” (Cerdas, 1998b, p. 295).

b) *Factores que tienen que ver con transformaciones profundas en el escenario internacional, así como en la economía, política y sociedad en los estados nacionales.*

Constantino Urcuyo, en el marco del debate centroamericano, se enfoca a un nivel más general para analizar las transformaciones de la política, para lo cual retoma el argumento de Lechner (1996) sobre los principales cambios ocurridos: la pérdida de centralidad de la política, la informalización de la política y la aparición de una nueva articulación entre lo público y lo privado.³⁵ Esto cambios “implican nuevas formas de pensar y de hacer la política. (...) La convivencia de las nuevas y de las viejas formas y prácticas hace que se den de manera simultánea procesos de descomposición y recomposición, donde elementos nuevos y viejos se sobreponen y se entrelazan, lo que hace aún más difícil el proceso de análisis.” (Urcuyo, 1997b, p. 100).

Urcuyo agrupa las transformaciones a dos niveles: las que han ocurrido a nivel del contexto, y que básicamente son: (a) el fin del sistema bipolar en la política internacional, (b) los procesos de globalización, (c) el auge de la sociedad de mercado y la reorganización del estado, (d) el surgimiento de una nueva cultura de la imagen³⁶, (e) la gran revolución de la informática y (f) el nuevo prestigio que adquiere la política (Urcuyo, 1997b, pp. 99-105); y las que son más bien de carácter endógeno: (a) la pérdida de protagonismo de lo político, (b) la aparición de espacios de lo público diferenciados del ámbito estatal, (c) el déficit de credibilidad de las instituciones de la política y de lo político; (d) las transformaciones de los sistemas de partidos y (e) la aparición del pensamiento antipolítico. (Urcuyo, 1997b, pp. 106-110).

³⁵ La cita de Lechner: “Los partidos políticos se han quedado sin discurso en tanto una interpretación global que permita ordenar la realidad en un panorama inteligible y ordenar la diversidad de intereses en torno a unos ejes básicos. Carecen no sólo de discurso ideológico, sino igualmente de discurso programático en tanto propuesta de futuro” es retomada en el trabajo de Pointevín y Sequén-Mónchez “porque nos parece que resume de manera impecable los aspectos de la llamada “crisis de los partidos políticos” que ha sacudido a todo el mundo, sin importar el grado de desarrollo o de subdesarrollo de sus sociedades.” (2002, p 86).

³⁶ “El predominio de las imágenes por sobre el texto escrito que transforma toda la cultura también ha permeado con particular fuerza el espacio de la política. Los medios de comunicación electrónica, particularmente la televisión, introducen también una concepción nueva del tiempo en la política que privilegia el presente, lo inmediato, descuidándose la visión de la política como proceso, el enfoque histórico de los procesos sociales.” (Urcuyo, 1997b, p. 103).

Me quiero detener un momento en dos de los factores endógenos señalados, para ampliar la argumentación de Urcuyo: (a) sobre la crisis de la política: “La frustración con los obstáculos para cambiar la arquitectura de instituciones obsoletas, la persistencia de orientaciones ideológicas que buscan la salvación en la política y la incapacidad de comprender las consecuencias de las nuevas realidades ha engendrado un déficit de credibilidad en la política y lo político, políticos incluidos, que algunos han llamado crisis de la política.” (1997b, pp 107). A este argumento hay quienes han respondido planteando que “no pareciera adecuado hablar de una crisis general de la política. En efecto, los contextos cambian. No es lo mismo el desencanto con la política democrática en países que hacen sus primeras armas en ella, que en aquellas donde la experiencia es prolongada. Por otra parte, ¿no está acaso en la naturaleza de la política democrática un cierto estado permanente de crisis? Desde luego que hay crisis de crisis. Mientras unas anuncian el fin de sistemas políticos, otras son premonitorias de su fortalecimiento.”³⁷; y (b) sobre el fenómeno de la antipolítica: “el descontento con la política, fruto de viejos problemas sin resolver, de las nuevas realidades y de las actuaciones concretas de algunos políticos se ha expresado en corrientes antipolíticas que se caracterizan por su pesimismo apocalíptico, anclado en la visión que la actividad política es por definición corrupta.” (Urcuyo, 1997b, p. 110).

c) *Factores que tienen que ver con los procesos de reforma económica que han impactado en la política.*

Carlos Sojo (1999) señala que las contribuciones recientes para explicar el tema de la estabilidad política de los estados centroamericanos se han enfocado en dos dimensiones: (a) el estudio de los conflictos político-militares y los procesos de negociaciones de paz, así como el desarrollo del proceso de democratización; y (b) los efectos sociales de la crisis económica. “Las dos dimensiones reseñadas permiten afirmar que, en términos generales, no se han estudiado las implicaciones políticas de las reformas económicas generalizadas en la región a partir de 1990 o, bien predomina una visión subsidiaria de la política, según la cual la libertad de acción económica genera libertad de acción política y, por lo tanto estabilidad.” (p. 2).

Una preocupación central en la reflexión de Sojo gira en torno al debate sobre el tamaño y las funciones del Estado en el marco de las reformas estructurales aplicadas en Centroamérica a partir de la década del noventa: “Tratándose de sociedades en transición democrática, la discusión en torno a la participación del Estado en la vida social adquiere particular relevancia porque no se trata de aparatos hipertrofiados, sino más bien de instituciones reducidas en sus funciones más importantes desde el punto de vista de la gobernabilidad: esto es funciones redistributivas y funciones legitimatorias.” (1999, p. 3).

Sojo se propone explorar la relación entre reforma económica y la estabilidad política en la transición democrática centroamericana. Un elemento que destaca es que la transición en Centroamérica “alude a un proceso integral de transformación de los órdenes políticos y sociales. No se trata de un cambio complementario entre

³⁷Daniel Zovatto, citado por Urcuyo, 1997b, p. 107.

dinámicas económicas y sociales, por un lado, y procesos políticos por el otro. El cambio es integral y el modelo resultante muestra avances y limitaciones en su integralidad.” (Sojo, 1999, p. 224). De ahí que el autor sugiera un replanteamiento a un nuevo tipo de transición que “va desde sociedades estructuralmente fracturadas a sociedades con evidentes fisuras, pero con un proyecto de integración.” Es decir, se trata de un tránsito “desde un sistema social dominado por la fractura y la desintegración a un sistema en donde los elementos desintegradores no desaparecen, pero se insertan en una dinámica que aspira a la integración.” (Sojo, 1999, p. 224).

El autor advierte sobre la tensión que surge entre un proceso político que plantea la inclusión y genera expectativas de igualdad y un proceso económico que genera desigualdad: “En las sociedades centroamericanas, este escenario se hace más complejo porque el punto de partida es una extraordinaria desigualdad en la disposición de medios de poder y la magnitud de las necesidades. De hecho hay, entre estas dos variables, una relación inversa. Cuanto mayores los recursos de poder, menores las necesidades, y a la inversa. En consecuencia son débiles las bases institucionales para la solución de los conflictos distributivos derivados del sistema anterior, y de los nuevos creados por la reforma económica.” (1999, p. 247).

“En general el principal problema de integración social tiene que ver con la limitada capacidad de creación de posibilidades distributivas. Hay un rompimiento entre las líneas de comunicación entre la sociedad y el Estado que no permite que las demandas del conjunto de la población puedan generar instrumentos de política capaces de derivar una parte de los beneficios del crecimiento hacia el conjunto de la población.” (1999, p. 228). Para Sojo, “la capacidad distributiva disminuye cuando no existe un grado importante de agregación de intereses y consecuentemente de representación ciudadana entre los grupos sociales menos favorecidos económicamente.” (1999, p. 228).

Al evaluar el impacto de la reforma económica, Sojo señala que “se observa una distorsión de propósitos, porque las reformas económicas se concentran en el cambio del Estado y, en términos generales, el Estado no es la principal causa de crisis económica en la región. En segundo lugar, las reformas han propiciado una transformación productiva en la región que pueden inducir a mayores desequilibrios sociales, en lugar de mitigar los actuales.” (Sojo, 1999, pp. 238-239).

A manera de conclusión, para Sojo, “el programa de modernización económica, no es políticamente viable a menos que garantice su ejecución en un entorno político abierto, transparente y responsable y a menos que contribuya en modo significativo a la superación de los desequilibrios que provocaron la crisis” (1999, p. 224). De lo anterior, el autor deduce que la transición en Centroamérica corresponde a un proceso integral de transformación del orden político y social: “No se trata de un cambio complementario entre dinámicas económicas y sociales, por un lado, y procesos políticos por el otro. El cambio es integral y el modelo resultante muestra avances y limitaciones en su integralidad.” (Sojo, 1999, p. 224).

El autor reconoce el avance de los procesos democráticos en la región: “por primera vez en su historia la región experimenta procesos electorales con capacidad real de elección y no simplemente acciones falaces destinadas a legitimar mandatos autoritarios” (1999, p. 229); y por otra parte critica la incapacidad representativa y la debilidad para canalizar intereses mayoritarios entre el Estado y la sociedad: “el

rol de los partidos políticos como instancias tradicionales de representación de intereses sociales y medios preferenciales para la canalización de demandas hacia el Estado, se encuentra en un proceso contradictorio de formación y crisis.” (1999, p. 231).

Con relación a esta tensión entre inclusión política y exclusión social, Maihold (1994) identifica dos disyuntivas básicas para las naciones centroamericanas, en lo que tiene que ver con los problemas de la representación política y la participación social. La primera disyuntiva tiene que ver con el “paso inconcluso de la legitimación de transición a la legitimidad de rendimiento en los países centroamericanos, es decir la necesidad de la legitimación institucional de la democracia implica eficiencia de las políticas estatales con relación al crecimiento económico, la justicia social y la participación política.” (p. 208).

Para éste autor, “la legitimidad de rendimiento de los gobiernos de segundo y tercer turno democrático en América Central está influenciada por lo tanto del fracaso de los gobiernos de la transición en sus tentativas por asegurar la continuidad de su política y la contradicción estructural de una creciente democracia política, que encuentra al mismo tiempo cerrados los caminos hacia una solución de la crisis económica a consecuencia del crecimiento de la desigualdad social. (...) Es entonces desde la misma deficiencia en la gestión gubernamental, la disfunción de los partidos políticos y la competencia de expectativas económico-sociales con la preferencia para la democracia entre los ciudadanos que se está viendo limitada una transición exitosa a la legitimidad de rendimiento en Centroamérica, proceso que se ve agravado con el alto nivel de polarización sociopolítica de las sociedades de la región.” (Maihold, 1994, p. 209).

La segunda disyuntiva “se refiere a la tensión entre democratización y modernización. Los procesos de globalización e integración parcial en los mercados internacionales han desarticulado los esquemas tradicionales de integración social y nacional. El efecto de la modernización en nuestros países ha sido el auge de sociedades segmentadas (...). Sin embargo, la intencionalidad incluyente del proceso de democratización del régimen político no solamente se quiebra ante la segmentación de nuestras sociedades, sino también ante la modernización del Estado que tiende a ser socialmente excluyente.” (Maihold, 1994, pp. 209-210).

Por otra parte, Víctor Borge, especialista en encuestas, argumenta que “estamos en un proceso de aumento de la falta de credibilidad en las instituciones políticas, en los gobiernos, en los partidos y en los actores individuales. Hay una razón de fondo para esto y es que el sistema como tal ha sido incapaz de resolver los problemas básicos de la gente.” Destaca un divorcio “entre un programa de gobierno que se ofrece para conseguir votos y un programa de gobierno que se ejecuta y que está en una gaveta de escritorio ya listo. Este engaño continuo que se ha venido manejando en las últimas campañas, donde los programas se concentran en las necesidades de la gente durante la campaña, donde dicen: primero la gente, primero los niños, lucha contra la pobreza, el desempleo, etc. y cuando se llega al gobierno, lo que hemos implementado en todo el istmo es un programa de ajuste estructural que implica decirle a la gente: sacrifíquese ahora, sóquese la faja ahora y dentro de una generación tal vez sus hijos sean felices. Esto es lo que está

provocando esta crisis de credibilidad”.³⁸

d) *Factores que tienen que ver con las funciones que cumplen los partidos en los sistemas políticos*

En este apartado me quiero centrar en la identificación de algunos elementos explicativos a la crisis de los partidos, que giran en torno a las dificultades o problemas para que los partidos cumplan con sus funciones básicas. En la literatura revisada sobre el caso centroamericano, la discusión gira principalmente en torno al tema de la representación, intermediación y agregación de intereses.

Urcuyo nos advierte que “la mayoría de las veces cuando se alude al tema de la representatividad, no se habla exclusivamente de la representatividad electoral (tamaño de las circunscripciones electorales, métodos para declarar a los ganadores, número de candidatos por circunscripción). La crítica a la falta de representatividad de los partidos va dirigida a señalar la distancia, el desfase entre las posiciones de los representantes partidarios y los anhelos e intereses del electorado. Este desfase cuya constatación queda, la mayoría de las veces, en la subjetividad del crítico, es lo que muchos entienden por crisis de representación y falta de representatividad de los partidos políticos.” (Urcuyo, 1997c, p. 42).³⁹

Maihold (1994) caracteriza a la democratización centroamericana como “democracias delegativas”, debido a un mayor énfasis en la participación que en la representación de la actividad política, “como consecuencia de la autonomía limitada de los actores sociales y de los partidos políticos frente al estado. Aparte de que en la coyuntura centroamericana la atención de los partidos se centraba en la modelación de la nueva institucionalidad, hay que constatar su insuficiente capacidad para encardinarse en la sociedad como portadores de sus reclamos intermediando en sus demandas, papel por cierto crucial en el difícil momento de la consolidación democrática.” (1994, p. 207).

Esta disfunción de los partidos es explicada a partir de “la prevalencia de la matriz clásica de relaciones sociopolíticas en América Latina, en la cual quedaban fusionadas Estado, sistema o actores políticos y sociedad civil”, “sea como imbricación entre algunos de ellos, ya fuera subordinando uno a otros, ya fuera suprimiendo algunos”. La centralidad estatal de esta matriz deja a los partidos un papel de intermediación particularista, la cual viene en contra de su propio papel representativo en función de la estabilidad del sistema. Con el rompimiento de esta matriz en el marco del fin de la política de sustitución de importaciones y la crisis fiscal del Estado, éste deja caer a la sociedad civil que él mismo ha creado generando así una “crisis global de los sistemas de representación política, más allá de los niveles de institucionalización o de la madurez de las culturas políticas nacionales”. “Esta crisis de los actores sociales tradicionales ante la erosión de sus recursos no implica paralelamente el surgimiento de nuevos actores que estarían asumiendo las funciones de aquellas.” (Maihold, 1994, p. 207).

³⁸ Víctor Borge. “Las causas del malestar”. En: Urcuyo, 1997b, p 101.

³⁹ Los temas vinculados a una reforma de los sistemas electorales en los países centroamericanos se han comenzado a posicionar en las agendas nacionales apenas en los últimos años.

En Centroamérica “es más palpable la truncada implantación de los partidos políticos como garantes de la organización y representación de la ciudadanía. A pesar de su cantidad y las diferentes denominaciones no han logrado arraigarse en amplios estratos de la sociedad, sino se mantuvieron al servicio de élites limitadas para proyectar los intereses de ellos hacia el estado. En este sentido, la imposibilidad para grupos importantes de la población del ejercicio real de la ciudadanía por razones culturales y socioeconómicas deja a estas sociedades sin grupos representables, lo cual limita también el funcionamiento de los mismos intermediarios societales. La formación de un sistema político por lo tanto no ha encontrado su corolario en la correspondiente configuración de un sistema de partidos, más bien se trata de unos partidos dentro de un sistema, lo cual repercute en la volatilidad no solamente de las lealtades partidarias de los electores, sino también de los mismos partidos políticos que según necesidades coyunturales pueden cambiar de signo ideológico sin tener que perder necesariamente su de por sí espúrea adhesión partidista.” (Maihold, 1994, pp. 207- 208).

Maihold argumenta que “el esquema tradicional de representación ha llegado a sus límites de funcionamiento con la desaparición de la centralidad estatal en las relaciones sociales y políticas. (...) Hasta hoy en día la política transforma la sociedad más de lo que la representa, lo cual deja claro más allá de la ausencia de intereses y grupos representables la falta de mecanismos eficientes de intermediación entre sociedad y estado. (...) La regresividad social del ajuste y la pérdida de grupos representables como los sindicatos y otros actores clásicos tradicionales que se están desmoronando y perdiendo su centralidad, implica que el andamiaje básico de la gobernabilidad, es decir la representación política, entra en profundos problemas.” (Maihold, 1994, pp. 210-211).

Finalmente, Maihold concluye que los partidos “han perdido su anclaje en la sociedad y siguen en el esquema clásico de una orientación hacia el Estado buscando todas las soluciones del quehacer político desde la función del Estado y dejando a un lado las potencialidades desde y hacia adentro de la sociedad civil.” (Maihold, 1994, p. 213).

Por otra parte, Sojo argumenta que “en el plano político se percibe una erosión de las formas tradicionales de representación y se amenaza con la suspensión de los deberes ciudadanos, en especial del sufragio”; mientras que en el plano social, “los mecanismos tradicionales de expresión de intereses de clase, en especial el sindicalismo y las organizaciones campesinas, han sufrido como consecuencia del deterioro de sus mercados tradicionales. (...) Esto significa la disminución de la capacidad de agregación y consecuentemente de representación de intereses de estos sectores ante el mercado y el Estado. Las luchas emprendidas son cada vez más localizadas y específicas en su dimensión.” (Sojo, 1998, p. 124).

3. Reflexiones sobre la crisis de los partidos y desafíos académicos.

A pesar del reconocimiento generalizado de la importancia que tienen los partidos políticos para el desarrollo y consolidación de la democracia⁴⁰, llama la

⁴⁰ “Bryce (1921: 119), por ejemplo, ha argumentado que “los partidos son inevitables: no ha existido ningún país libre sin ellos, y nadie ha mostrado cómo podría funcionar el gobierno representativo sin ellos.” A comienzos de

atención la poca importancia e interés que el tema de la crisis de los partidos ha suscitado en la academia latinoamericana. Esto es más evidente para el caso centroamericano, en donde el tratamiento ha sido de una manera tangencial, sin que el tema haya ocupado un lugar relevante en la agenda de investigación y el debate académico.

Tal y como fue planteado en la introducción, el propósito de este trabajo no ha sido desarrollar una explicación sobre este fenómeno, sino que ha sido más modesto, al proponerse sistematizar los principales hallazgos en la literatura revisada. En este sentido, y tomando en consideración que en la revisión hecha de la literatura se mezclan diferentes niveles de argumentación y marcos conceptuales de referencia, la tarea ha sido organizar las distintas contribuciones que se han hecho, agrupándolas en siete grandes factores explicativos de la crisis de los partidos políticos en Latinoamérica. Cabe destacar que estos siete factores no son mutuamente excluyentes, lo cual evidencia aún más la complejidad del tema. El primer factor se enfoca en las transformaciones más profundas que han ocurrido en el escenario internacional, así como en el ámbito de la economía, política y sociedad en nuestros estados nacionales, fenómeno al que algunos autores se refieren como una crisis de la política. Un segundo factor explicativo nos remite a los procesos de reforma económica que han impactado en el estado, y transformado la representación política. Un tercer factor gira en torno a las funciones que cumplen los partidos en los sistemas políticos. Un cuarto factor explicativo se enfoca en el desprestigio de la política como consecuencia de la corrupción. Un quinto factor se enfoca en la emergencia de otros competidores: la sociedad civil y los medios de comunicación. Un sexto factor se centra en las características de los sistemas de partidos, y un séptimo factor explicativo gira en torno a la naturaleza y organización de los partidos.

En la revisión que se ha hecho de la literatura académica latinoamericana respecto de la crisis de los partidos, se observa un modesto esfuerzo realizado por explicar este fenómeno, al menos en tres sentidos: (a) en la cantidad de trabajos publicados; (b) en el alcance de la investigación realizada, pues en algunas ocasiones falta un tratamiento riguroso y sistemático de los factores analizados, y además por la carencia de estudios empíricos sobre los partidos y los sistemas de partidos; y (c) en los pocos estudios comparativos a nivel regional, o por sub-regiones, lo cual limita los referentes de los procesos históricos con base en los cuales elaborar las teorías explicativas.

Se necesita avanzar en una comprensión más sistemática y fundamentada sobre los partidos, los tipos de partidos y los sistemas de partidos en América Latina. El estudio de la crisis de los partidos requiere de un análisis más fino, pues se trata de estructuras partidarias tan diversas en contextos socio-económicos y políticos variados.

De manera complementaria al reto de superar el déficit de investigación, falta un debate serio sobre las características del proceso, sus factores explicativos, sus

la década de los cuarenta, Schattschneider (1942: 1) resumió sucintamente su importancia al afirmar que "la democracia moderna es impensable salvo en términos de los partidos políticos." Algunas décadas más tarde, otros autores emplearon palabras similares para ilustrar el papel central desempeñado por los partidos. Como los describe Stokes (1999: 245), los partidos son "endémicos a la democracia, una parte inevitable de la democracia." Citado por Montero y Gunther, 2002, p. 3.

consecuencias y posibles cursos de acción. Este es un debate necesario y pendiente en Latinoamérica.

Cabe destacar que esta debilidad identificada con motivo de los análisis sobre el fenómeno de la crisis de los partidos en América Latina, se inserta y está parafraseando a Montero y Gunther, 2002- ampliamente vinculada al interés en la disciplina de la ciencia política por estudiar a los partidos políticos en sí, sus formulaciones teóricas y las dificultades de desarrollar una teoría general que explique, a través de una serie de proposiciones interrelacionadas, fenómenos tan diversos como los que van desde los rasgos organizativos de los partidos hasta el impacto de las actividades de los partidos sobre las vidas de los ciudadanos.

En la actualidad se considera que el campo de estudio de los partidos tiene grandes potencialidades, ya que “lejos de declinar en relevancia, creemos que un reexamen tanto de las teorías predominantes sobre los partidos así como de su comportamiento actual en distintos sistemas políticos debe continuar ocupando un lugar prominente en la agenda de investigación de la ciencia política.” (Montero y Gunther, 2002, p. 3). Precisamente, en esta agenda de investigación ocupa un lugar relevante el tema de una discusión sobre el declive de los partidos políticos: “Más que asumir que un presunto declive de los partidos debe implicar un declive de la literatura sobre ellos, creemos que la aparición de nuevos desafíos apunta a una reevaluación tanto de la relevancia actual de los partidos como de algunos aspectos de la bibliografía tradicional que se ha ocupado de su estudio.” (Montero y Gunther, 2002, p. 4).

Sobre este punto, quisiera rescatar una propuesta de Montero y Gunther (2002) al proponer que el estudio de los partidos se beneficie de “la adopción de estrategias analíticas basadas sólidamente en un terreno intermedio entre los enfoques guiados por una metodología deductiva, escasamente empírica, (...) y los estudios guiados empíricamente.” (2002, p. 15) Es decir para el propósito de desarrollar teorías de rango medio e hipótesis susceptibles de contrastación empírica, se proponen cuatro aproximaciones: (a) “desarrollar teorías parciales que traten aspectos específicos de los partidos, pero que vayan más allá de meras descripciones esquemáticas o de generalizaciones empíricas”; (b) “disminuir aún más las barreras entre los enfoques predominantemente deductivos, como la teoría de la elección racional, y los más tradicionales enfoques inductivos”; (c) mantener “una posición básicamente inductiva/empírica pero facilitar la generación y comprobación de hipótesis consolidando la miríada de tipologías existentes y adoptando una terminología común para describir los modelos de partidos fundamentalmente equivalentes que en la actualidad se agrupan bajo diferentes nombres”; y (d) “reexaminar críticamente las viejas tipologías, los conceptos y los supuestos que las sostienen. El desarrollo último de modelos de partidos más comprensivos, sistemáticos y coherentes, por ejemplo, requiere entender las fortalezas y debilidades de las tipologías existentes.” (Montero y Gunther, 2002, pp. 17-18).

Con base en la literatura centroamericana revisada, se han encontrado cuatro grupos de factores explicativos sobre la crisis de los partidos. Un primer factor se enfoca en las particularidades de la transición centroamericana, y su vinculación con la emergencia y desempeño de las organizaciones partidarias. Un segundo factor explicativo se centra en las transformaciones más profundas que han ocu-

ruido en el escenario internacional, así como en el ámbito de la economía, política y sociedad en los estados nacionales. Un tercer factor nos remite a los procesos de reforma económica que han impactado en la política, y un cuarto factor explicativo se centra en las funciones que cumplen los partidos en los sistemas políticos.

De esta revisión respecto de la crisis de los partidos en Centroamérica, quisiera destacar cuatro elementos: (a) resulta claro que las múltiples transiciones en el proceso centroamericano han marcado los términos del debate académico sobre las modalidades específicas de la crisis de los partidos; (b) sorprende que a pesar de la importancia del tema, exista poca reflexión en el medio académico, lo cual se expresa en una reducida cantidad de trabajos publicados⁴³; (c) en el alcance y rigurosidad de la investigación realizada, como ya se ha destacado con relación a América Latina; y (d) este fenómeno tiene particularidades nacionales, pero tendencias de carácter sub-regional que deben analizarse en mayor profundidad.

Por tanto, el desafío planteado para la comunidad académica latinoamericana y centroamericana en específico, es abordar cuatro temas: (a) ¿se puede hablar en general de una crisis de los partidos?, (b) ¿en qué consiste la crisis de los partidos en la región?, (c) ¿cómo explicarla? y (d) ¿qué implicaciones tiene para la consolidación democrática y la gobernabilidad?

Se requiere de una mejor comprensión de los procesos de transformación social y económica en marcha, y su impacto en la política y sobre lo político. No obstante se ha impulsado una importante reforma económica en la década de los noventa, todavía son pocos los esfuerzos realizados por explorar las consecuencias políticas que han tenido estos procesos de reforma económica.

Más allá de las razones de carácter académico que se han esbozado en estas reflexiones finales para destacar la importancia de desarrollar una investigación más profunda y rigurosa sobre el tema de la crisis de los partidos en América Latina, hay un factor de carácter normativo que merece ser destacado para justificar el desarrollo de este tipo de reflexión, y es que la negación de la política y la profundización de la crisis de los partidos puede llevar a optar por senderos autoritarios que pudieran significar regresiones de carácter autoritario-civil, cuando de lo que se trata es de buscar una mejor comprensión y un tipo de salida a esta problemática que fortalezca la vida democrática de América Latina.

⁴³ Los partidos políticos “constituyen una institución poco conocida y estudiada en Centroamérica. Hasta bien entrados los años ochenta, el interés académico alrededor de ellos había sido muy escaso. Esta es la principal razón de la pobre y exigua literatura que existe sobre el tema.” (Rovira, 1994, p 131). En la literatura académica centroamericana recientemente se han publicado dos trabajos importantes: el estudio de Artiga (2000) sobre los sistemas de partidos en Centroamérica, y el de Zamora (1998) sobre los partidos políticos salvadoreños de postguerra.

4. Referencias

- Alcántara Sáez, Manuel y Flavia Freidenberg (eds.). *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. Salamanca, España, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
- Alcántara Sáez, Manuel. "Partidos políticos y gobernabilidad". San José, *Revista Espacios*, No. 3, enero-marzo de 1995, pp 4-16.
- Álvarez, Oscar, Juan Rial y Daniel Zovatto G. "América Latina: balance del período electoral 1992-1996". En: Juan Rial y Daniel Zovatto G. (editores). *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998, pp 733-781.
- Artiga-González, Álvaro. *La política y los sistemas de partidos en Centroamérica*. San Salvador, FUNDAUNGO, 2000.
- Azpuru, Dinorah. "Peace and Democratization in Guatemala: two parallel processes", en: *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington DC, Woodrow Wilson Center, 2000.
- Bendel, Petra. "Partidos políticos y democratización en América Central. Un intento de romper una lanza a favor de los partidos a pesar de los pesares". San José, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 20, No. 2, 1994, pp 27-39.
- Bodemer, Klaus. "Entre globalización, modernización y desencanto político: la democracia representativa frente a los desafíos actuales". En: Jorge Rovira Mas (editor). *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*. San José, editorial de la Universidad de Costa Rica y Fundación Friedrich Ebert, 2001, pp 3-20.
- Booth, John A. "Introduction. Elections and Democracy in Central America: A Framework for Analysis". En: Mitchell A. Seligson & John A. Booth (ed.). *Elections and Democracy in Central America Revisited*. Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1995, pp 1-21.
- Borea Odría, Alberto. "La crisis de los partidos políticos, los medios de comunicación y la gobernabilidad en América Latina". En: Carina Perelli, Sonia Picado S., y Daniel Zovatto (compiladores). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, pp 601-629.
- Calderón Gutiérrez, Fernando. *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales - Fundación Friedrich Ebert, 2002.
- Cansino, César. "Partidos políticos y gobernabilidad en América Latina". Caracas, *Revista Nueva Sociedad*, No. 139, septiembre-octubre de 1995, pp 51 -58.
- Cárdenas Gracia, Jaime F. *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Cavarozzi, Marcelo y Juan Manuel Abal Medina (compiladores). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones y Fundación Konrad Adenauer, 2002.
- Cavarozzi, Marcelo. "Partidos políticos, desestatización y reforma estructural: ¿el retorno de la política en América Latina". En: Fernando Carrillo Flórez (editor).

- Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, pp 189-215.
- Cerdas, Rodolfo. “Financiación de partidos y campañas electorales en Costa Rica”. En: Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G. (editores). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998, pp 147-173.
- Cerdas, Rodolfo. “Elecciones y democracia en Centroamérica. Un intento de análisis prospectivo”. En: Juan Rial y Daniel Zovatto G. (editores). *Urnas y desencanto político. Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998b, pp 285-302.
- Cerdas Cruz, Rodolfo. “Gobernabilidad, partidos y transición en Centroamérica”. San José, *Revista Espacios*, No. 3, enero-marzo de 1995, pp 17-22.
- Cerdas, Rodolfo. “Los partidos políticos en Centroamérica y Panamá”. En: Carina Perelli, Sonia Picado S., y Daniel Zovatto (compiladores). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995b, pp 3-27.
- Cerdas, Rodolfo. *El desencanto democrático. Crisis de partidos y transición democrática en Centroamérica y Panamá*. San José, Red Editorial Iberoamericana Centroamérica, 1993.
- Cerdas, Rodolfo. “La crisis de los partidos políticos en América Central”. En: Pedro Nikken. *La democracia de partidos en crisis*. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1992.
- Coppedge, Michael. “Political Darwinism in Latin America’s Lost Decade”. En: Larry Diamond y Richard Gunther. *Political Parties and Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 2001, pp 173-205.
- Córdova Macías, Ricardo. *El Salvador: las negociaciones de paz y los retos de la postguerra*. San Salvador, IDELA, 1993.
- Crespo, José Antonio. “La crisis mundial de los partidos dominantes”, s/f. <http://www.metapolitica.com.mx/meta/metapass/10/crespo.html>.
- Fernández, Eduardo. “Medios de comunicación: ¿sustitutos de la actividad política? Buenos Aires, Argentina, *Contribuciones*, No. 2, abril-junio de 1996, pp 19 - 31.
- Hagopian, Frances. “Democracy and Political Representation in Latin America in the 1990s: Pause, Reorganization, or Decline?”. En: Felipe Aguero and Jeffrey Stark (ed.). *Fault Lines of Democracy in Post-Transition Latin America*. Miami, Nort-South Center Press, University of Miami, 1998, pp 99-143.
- Jonas, Susanne. *De centauros y palomas: el proceso de paz guatemalteco*. Guatemala, FLACSO Programa Guatemala, 2000.
- Lagos, Marta. “Public Opinion”. Jorge I. Domínguez y Michae Shifter (ed.). *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press, second edition, 2003, pp 137-161

- Lazarte, Jorge. "Partidos políticos e informalización de la política". En: René Antonio Mayorga (coordinador). *Democracia y gobernabilidad en América Latina*. Caracas, Editorial Nueva Sociedad - Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios - Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1992, pp 63 - 85.
- Lechner, Norbert. "La política ya no es lo que fue". Caracas, *Revista Nueva Sociedad*, No. 144, julio-agosto de 1996, pp 104-113.
- Lechner, Norbert. "Los nuevos perfiles de la política. Un bosquejo". Caracas, *Revista Nueva Sociedad*, No. 130, marzo-abril de 1994, pp 32-43
- Lipset, Seymour Martin y Stein Rokkan. *Party Systems and Voter Alignments*. Nueva York, Free Press, 1967.
- Maihold, Günther y Ricardo Córdova Macías. "Democracia y ciudadanía en Centroamérica". En: Ricardo Córdova Macías, Günther Maihold y Sabine Kurtenbach (compiladores). *Pasos hacia una nueva convivencia: democracia y participación en Centroamérica*. San Salvador, FUNDAUNGO - Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo - Instituto Ibero-Americano de Berlín, 2001, pp 383-443.
- Maihold, Günther. "Representación política y sociedad civil en Centroamérica". En: Manuel Carballo Quintana y Günther Maihold (compiladores). *¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José, Costa Rica, CEDAL - Fundación Friedrich Ebert, 1994, pp 203-223.
- Mainwaring, Scott and Timothy R. Scully (ed.). *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford, California, Stanford University Press, 1995.
- Martín-Barbero, Jesús. "El miedo a los medios. Política, comunicación y nuevos modos de representación". Caracas, *Revista Nueva Sociedad*, No. 161, mayo-junio de 1999, pp 43-56.
- Martínez O., Gutenberg. "Los partidos políticos en la lucha por la confianza. Problemas de representación y participación en América Latina y el resto del mundo". Buenos Aires, Argentina, *Contribuciones*, No. 1, enero-marzo de 2000, pp 7 -22.
- Marván Laborde, María. "Partidos políticos: ¿instituciones necesarias o prescindibles?". <http://www.metapolitica.com.mx/meta/metapass/10/marvan.html>. s/f.
- Mena Keymer, Carlos Eduardo. "Rediseño de partidos políticos en América Latina". San José, Cuadernos de CAPEL No. 45, 1999. <http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/>.
- Montero, José Ramón y Richard Gunther. "Introduction: Reviewing and Reassessin Parties". En: Richard Gunther, José Ramón-Montero, and Juan J. Linz (ed.). *Political Parties. Old Concepts and New Challenges*. New York, Oxford University Press, 2002, pp 1-35.
- Murillo Ruin, Adriana. "Participación política en la democracia actual: crisis de los paradigmas modernos y búsqueda de alternativas". San José, Costa Rica, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, No. 34-35, 1995, pp 105-148.

- Núñez Vargas, Eduardo. "La hora de los partidos políticos: propuestas de análisis y cooperación para su reforma y modernización. (borrador)". Mimeo, s/f.
- Pasquino, Gianfranco. "Los partidos políticos y la democracia en relación con América Latina". Mimeo, febrero de 2001.
- Payne, Mark J., Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003.
- Perelli, Carina y Daniel Zovatto. "Introducción: partidos, liderazgos y consolidación democrática en América Latina". En: Carina Perelli, Sonia Picado S., y Daniel Zovatto (compiladores). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, pp xv-xxi.
- Perelli, Carina. "La personalización de la política. Nuevos caudillos, "outsiders", política mediática y política informal". En: Carina Perelli, Sonia Picado S., y Daniel Zovatto (compiladores). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, pp 163-204.
- Poitevin, René y Alexander Sequén-Mónchez. *Los desafíos de la democracia en Centroamérica*. Guatemala, FLACSO Programa-Guatemala, 2002.
- Priess, Frank. "Política y medios de comunicación -colaboración o competencia- una perspectiva alemana". Buenos Aires, Argentina, *Contribuciones*, No. 2, abril-junio de 1996, pp 55-88.
- Ramos, Carlos Guillermo. "El Salvador: transformación y conflicto social a fin de siglo". En: Héctor Dada Hirezi (coordinador). *Más allá de las elecciones. Diez años después de los acuerdos de paz*. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador, 2002. pp 79-125.
- Ramos Jiménez, Alfredo. "Viejo y nuevo. Partidos y sistemas de partidos en las democracias andinas". Caracas, *Revista Nueva Sociedad*, No. 173, mayo-junio de 2001, pp 65 -75.
- Reyna, Roberto. "El colapso de la representación política. La crisis del sistema de partidos en tiempos de la economía globalizada". Córdoba, Argentina, *Desafíos Urbanos*, No. 39, fotocopia.
- Rivas Leone, José Antonio. "Transformaciones y crisis de los partidos políticos. La nueva configuración del sistema de partidos en Venezuela". Barcelona, Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, *Working Paper*, No. 202, 2002.
- Roberts, Kenneth. "El sistema de partidos y la transformación de la representación política en la era neoliberal latinoamericana". En: Marcelo Cavarozzi y Juan Manuel Abal Medina (compiladores). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal*. Rosario, Homo Sapiens Ediciones y Fundación Konrad Adenauer, 2002, pp 55-76.
- Rovira Mas, Jorge. "Democracias emergentes y partidos políticos en Centroamérica: consideraciones para su investigación". En: Régine Steichen (compiladora). *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1993, pp153-171.

- Rovira Mas, Jorge. "El futuro de los partidos políticos en América Central". En: Manuel Carballo Quintana y Günther Maihold (compiladores). *¿Qué será de Centroamérica?: Gobernabilidad, legitimidad electoral y sociedad civil*. San José, Costa Rica, CEDAL - Fundación Friedrich Ebert, 1994, pp 131-141.
- Samayoa, Salvador. *El Salvador: La reforma pactada*. San Salvador, UCA editores, 2002.
- Sartori, Giovanni. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. New York, Cambridge University press, 1976.
- Sojo, Carlos. *Democracias con fracturas. Gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica*. San José, FLACSO Sede Costa Rica, 1999.
- Sojo, Carlos. *Reforma económica, Estado y sociedad en Centroamérica*. San José, FLACSO-sede Costa Rica, 1998.
- Torres-Rivas, Edelberto y Gabriel Aguilera. *Del autoritarismo a la paz*. Guatemala, FLACSO Programa Guatemala, 1998.
- Torres-Rivas, Edelberto. "Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica". San José, *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 22, No. 1, 1996, pp 7-40.
- Torres-Rivas, Edelberto. "La gobernabilidad democrática y los partidos políticos en América Latina". En: Carina Perelli, Sonia Picado S., y Daniel Zovatto (compiladores). *Partidos y clase política en América Latina en los 90*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1995, pp 295-309.
- Urcuyo, Constantino (ed.) *Partidos Políticos y Gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997a.
- Urcuyo, Constantino. "¿Una nueva política?". En: Urcuyo, Constantino (ed.) *Partidos Políticos y Gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997b, pp 91-122.
- Urcuyo, Constantino. "Partidos políticos: su función de mediación". En: Urcuyo, Constantino (ed.) *Partidos Políticos y Gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997c, pp 41-54.
- Urcuyo, Constantino. "Partidos políticos y cooperación internacional para la renovación de la política en Centroamérica y Panamá". En: Urcuyo, Constantino (ed.) *Partidos Políticos y Gobernabilidad: la dimensión política del desarrollo humano*. San José, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 1997d, pp 1-39.
- Touraine, Alain. *América Latina. Política y Sociedad*. Madrid, Editorial Espasa-Calpe, 1989.
- Williamson, John. "From Reform Agenda. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next". *Finance & Development*, september 2003.
- Zamora R., Rubén. *El Salvador: Heridas que no cierran. Los partidos políticos en la post-guerra*. San Salvador, FLACSO Programa El Salvador, 1998.

Zovatto G., Daniel. "Dinero, política y elecciones en América Latina: una visión comparada". En: Kevin Casas Zamora, Jorge Mario García Laguardia y Daniel Zovatto Garetto. *Dinero, política y elecciones*. San José, Costa Rica, Cuadernos de CAPEL No. 48, 2003.

Zovatto G., Daniel. "La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada". En: Pilar del Castillo y Daniel Zovatto G. (editores). *La financiación de la política en Iberoamérica*. San José, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1998, pp xi-lvii.

IV
El financiamiento político en
Centroamérica, Panamá y
República Dominicana

Kevin Casas y Daniel Zovatto

1. Introducción

El financiamiento de partidos y campañas electorales se ha convertido en uno de los temas centrales del debate sobre el funcionamiento de la democracia en todo el mundo. Tal interés ha revelado la aguda falta de información que rodea el tema y su relegación desde el punto de vista científico. En ausencia de transparencia, el tema se ha convertido en una continua fuente de especulaciones y escándalos, tanto reales como presuntos, que tiene, cuando menos, un efecto nocivo sobre la legitimidad de las instituciones democráticas.

El financiamiento político¹ es crucial para la salud de la democracia por, al menos, dos motivos. En primer lugar, el flujo y la distribución de fondos electorales incide directamente sobre la equidad electoral, sobre las posibilidades reales disfrutadas por los diversos partidos y candidatos para hacer llegar su mensaje a los votantes. Así, un financiamiento electoral equitativo se convierte en una condición facilitante -aunque no determinante por sí misma- para asegurar la contingencia del resultado electoral, requisito fundamental para su legitimidad. En segundo lugar, el proceso de recolección de fondos electorales ofrece obvias oportunidades para el

¹ A lo largo de este artículo los términos “financiamiento político”, “financiamiento de partidos”, “financiamiento de campañas” y “financiamiento electoral” serán usados en forma indistinta. Aunque existen diferencias conceptuales entre todos ellos, tales diferencias son poco relevantes para el caso de Centroamérica. Cabe notar, en particular, que el bajo nivel de institucionalización de los partidos políticos en la región y su fuerte orientación electoral hace que el financiamiento de sus actividades ordinarias tenga muy poca importancia. En Centroamérica, Panamá y República Dominicana el financiamiento político es, en la práctica, financiamiento electoral o de campañas.

intercambio de favores entre los contribuyentes a las campañas y los políticos, o, al menos, para la emergencia de continuos conflictos de interés para los tomadores de decisiones públicas. El financiamiento electoral es un factor de riesgo -pero no más que eso- para la integridad y la autonomía del sistema político.

Aunque el tema ha estado en la agenda política de algunas democracias desarrolladas, como el Reino Unido o los EEUU, por más de un siglo, no es sino en los últimos 30 años que su regulación se ha convertido en una práctica común a nivel internacional. No existe hoy casi ninguna democracia que de alguna forma -por la vía de los subsidios o las restricciones o las reglas de transparencia- no controle el flujo de recursos económicos en las campañas electorales. La desregulación total del financiamiento político ha sido virtualmente abandonada tanto en el debate académico como en la propia práctica de los regímenes democráticos.

Esto es particularmente cierto en América Latina, donde el (r)establecimiento de la democracia en todos los países (con excepción de Cuba), y la consiguiente rehabilitación de los procesos electorales como elemento central de la competencia por el poder político, ha permitido a los partidos a recuperar su papel de actores principales de la escena política. En forma similar a lo ocurrido en Europa continental, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, se introdujo por ley, durante las últimas décadas, bajo distintas modalidades, la figura de la subvención pública dirigida a ayudar a los partidos políticos a hacer frente a sus gastos propagandísticos y -en ciertos casos- a sus actividades permanentes.²

Las democracias de Centroamérica, Panamá y República Dominicana no han escapado a esta tendencia regulatoria y, aunque de manera incipiente, cuentan con alguna legislación sobre el financiamiento electoral (Tabla 1). Si bien en cada país los sistemas de financiamiento asumen formas distintas por su interrelación con factores formales, políticos o culturales -como el grado de fortalecimiento de sus instituciones y una cultura política de mayor o menor tradición democrática- la existencia de importantes similitudes en el financiamiento de la política nos permite elaborar un mapeo de las características formales y reales más relevantes de dichos sistemas.

El presente artículo intenta evaluar la adecuación de la legislación en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, y de los controles institucionales existentes que la respaldan, para la tarea de preservar la integridad de las instituciones democráticas en la región. Así, se estudiará primordialmente la capacidad del marco normativo vigente para evitar la compra de privilegios políticos y decisiones públicas mediante las contribuciones electorales. Aunque los efectos de la legislación y las prácticas de financiamiento político sobre la equidad electoral son, sin duda, altamente relevantes para la calidad de la democracia, el presente reporte relegará la consideración de esos efectos a un segundo plano.

Tal análisis normativo, que comprende la primera parte del informe, se hará con una dimensión comparativa, poniendo los casos en el contexto de la práctica regulatoria internacional. Esa evaluación formal será complementada, en la segunda parte, con una mirada al funcionamiento real de las normas vigentes. Se

² Alcócer (1993) citado en Zovatto (2003) pp.35-36.

Tabla 1. Introducción del financiamiento público de los partidos políticos y las campañas electorales en Centroamérica, Panamá y República Dominicana y fuentes normativas del financiamiento

| País | Año introducción | Fuentes normativas financiamiento público | Artículos de referencia del financiamiento |
|----------------------|------------------|---|---|
| Costa Rica | 1949 | Constitución Política Código Electoral, Ley No. 1536/52 del 10 de diciembre de 1952 | Artículo 96 Artículo 57bis Título X, artículos 176 a 194 |
| Nicaragua | 1974 | Constitución Política Ley Electoral No. 331 de enero de 2000 | Artículo 55 Artículos 10, 62 y 63, 137, 177. Capítulo IV, artículos del 99 al 106 |
| Honduras | 1981 | Constitución Política Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, No. 53/81 del 19 de mayo de 1981 | Artículos 49 y 59 Artículo 23, del 33 al 38, 64, y artículos del 242 al 246 |
| El Salvador | 1983 | Código Electoral, decreto No. 417/92 del 14 de diciembre de 1992 Decreto Legislativo No. 1037 del 27 de noviembre de 2002 | Capítulo IV, Artículos 187 a 195 Artículo 12 |
| Guatemala | 1985 | Ley Electoral y de Partidos Políticos, No. 1-85 | Artículos del 20 al 22, 65, 125, 150, del 221 al 223 |
| Panamá | 1997 | Constitución Política Código Electoral, Ley No. 11/83, reformado el 22 febrero de 2003 | Artículos 134 y 135 Artículos 163 al 191, 364, 365 y 367 |
| República Dominicana | 1997 | Constitución Política Ley Electoral No. 275-97 del 21 de diciembre de 1997 | Artículo 104 Artículos del 47 al 55, 94 |

Fuente: Zovatto (2004, próxima publicación)

revisará ahí el papel que en la realidad juegan los mecanismos de control existentes y las principales modalidades que asumen las actuales prácticas de financiamiento. Este esfuerzo, cabe señalarlo, enfrenta una serie de limitaciones tanto metodológicas como prácticas. Como lo señalan Karl Nassmacher y Michael Pinto-Duschinsky, son muchos todavía los vacíos de conocimiento que rodean el funcionamiento real de los sistemas de financiamiento político y muy precario nuestro conocimiento -particularmente el cuantitativo- sobre las contribuciones y los gastos de los partidos políticos.³ Ello sin hablar de temas particularmente opacos como el uso de contribuciones extranjeras, la existencia de fondos secretos, la presencia de múltiples flujos de fondos como respuesta a la regulación y las formas y alcances de la influencia política ejercida por grupos de poder a través del financiamiento de partidos y campañas. Aunque el análisis que intentaremos en esa sección busca iluminar algunos aspectos de esta compleja dinámica, inevitablemente adolece de algunas de las mencionadas precariedades. Finalmente, la última sección del artículo resumirá las enseñanzas más pertinentes de la experiencia reciente y sugerirá algunas líneas posibles de reforma a la legislación.

Empecemos, pues, por situar la legislación de los países en estudio, en el marco de la práctica internacional, analizando cada uno de los instrumentos de regulación que la componen.

2. Los sistemas de financiamiento político en Centroamérica⁴ y República Dominicana: una visión comparada

En un trabajo seminal en la materia, Alexander Heard hacía notar que los costos financieros de nominar y elegir autoridades públicas son tan inherentes a la política democrática como lo es un cierto nivel de demagogia en el debate público⁵. Un sistema de financiamiento político (SFP) es el conjunto de normas que regula ese indispensable flujo de recursos económicos hacia el sistema político y desde este último. El SFP provee el marco normativo dentro del cual los partidos y los candidatos pueden legalmente obtener y gastar recursos económicos para sus actividades, y dentro del cual las personas físicas y jurídicas -tanto públicas como privadas- financian esas actividades. Asimismo, define los instrumentos legales que supervisan y hacen valer la operación de ese marco normativo.

Los instrumentos que conforman un SFP son numerosos y diversos. Para efectos de simplificación pueden clasificarse en cuatro grupos:

- a) **Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento:** Se incluyen aquí los instrumentos que regulan el flujo de recursos económicos hacia la actividad política, tanto mediante la restricción o prohibición del uso de ciertas fuentes de financiamiento (regulaciones “negativas”), como mediante la provisión o el estímulo de otras fuentes (regulaciones “positi-

³ Zovatto (2003), p.33.

⁴ Para efectos de simplicidad, en el presente informe el término Centroamérica o centroamericano incluirá a Panamá, salvo cuando expresamente se indique lo contrario.

⁵ Heard (1960), p.8.

vas”). Aunque el universo de fuentes de financiamiento político es muy heterogéneo, el grueso de las regulaciones “negativas” recae sobre las donaciones políticas privadas, restringidas, en diferentes grados, en bastantes países. Las regulaciones “positivas”, en tanto, comprenden las diversas formas de subvención pública, tanto directas como indirectas. Mientras los subsidios directos proveen de recursos económicos líquidos a los partidos y/o candidatos, los indirectos les facilitan, en general, recursos en especie. Como lo veremos luego, ambas formas de subvención incluyen múltiples variantes, sólo unidas por el origen público de los recursos distribuidos;

- b) **Regulaciones sobre los gastos electorales:** esta categoría comprende tanto las reglas que establecen topes generales al gasto electoral de partidos y candidatos, como los límites y/o prohibiciones a la utilización de rubros específicos de gasto, en especial la publicidad electoral. Asimismo, incluye las limitaciones a la duración de las campañas electorales;
- c) **Reglas de transparencia financiera:** el tercer grupo cubre todas las normas que obligan a los partidos, candidatos y otros actores políticos a reportar a las autoridades públicas el origen de los recursos económicos utilizados en sus actividades y/o la utilización dada a esos recursos. Asimismo, las reglas que definen si esa información es o no auditada por la autoridad competente y divulgada públicamente;
- d) **Régimen sancionatorio:** comprende las sanciones dispuestas para los casos de violación de las prohibiciones, limitaciones u obligaciones dispuestas por las tres categorías normativas anteriores.

Estas categorías, así como la gran cantidad de opciones incluidas en cada una de ellas, pueden ser combinadas en múltiples formas. No es casual, así, que los SFP sean extraordinariamente heterogéneos y que no exista en materia de regulación ni un modelo estándar ni, mucho menos, óptimo. La ruta de regulación que transite cada país dependerá de las preferencias normativas de su cultura política, de los límites impuestos por su entorno institucional y, principalmente, de la naturaleza de la coyuntura que le lleva a adoptar una legislación en la materia. Así, en tanto algunos países privilegian las restricciones a las fuentes privadas de financiamiento electoral, otros enfatizan la provisión de recursos públicos a los actores políticos, otros la limitación de sus gastos electorales y aún otros la transparencia de sus actividades.

En el caso de la región bajo estudio, la regulación ha estado principalmente dirigida a la provisión de subsidios públicos a los partidos políticos. Siguiendo las categorías regulatorias mencionadas más arriba, la Tabla 2 resume el estado actual de los SFP en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

2.1 . Regulaciones sobre las fuentes de financiamiento

i) Controles sobre las donaciones políticas

Los países en estudio disponen, en general, de una limitada regulación de las

Tabla 2. Sistemas de Financiamiento Político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 2004.

| Instrumento País | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | Regulación de gastos electorales | | | | | Reglas de transparencia financiera | | | Régimen sancionatorio |
|---------------------|---|----------|--|-----------------|--|---|--|-------------------------------|--|------------------|------------------------------------|---------------------------------|---------|-----------------------|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | Auditoría | | | |
| | Plac. Extranj. | Receptor | Entrega | Forma | Criterio de distrib. | | | | | | | Monto | | |
| GUA | No hay | Partidos | Trazos anuales. | 4% de los votos | Por voto | Definido por ley: 2.0 quez. por voto. Total (1999): US\$0.5 m. 0.003% PIB 20.000 ₡ | Exoneración fiscal para donaciones políticas. -Español en Tyriabo estatal. -Francúcas postales y telefónicas | No | No hay límites. | No hay reportes | Reportes anuales | Sólo sobre subsidios estatales. | No hay. | |
| | No hay | Partidos | Elector. Andipol, 75% del total al que tuvieron derecho en la última elección. | No hay barreras | -Por voto -Partidos nuevos reciben 0.5m. | Definido por la autoridad electoral Total (1993-98): US\$7.8 m. 0.061% PIB 29.000 ₡ | Exoneración de impuestos por los artículos | No | 4 meses para elec. Presid., 2 meses elec. Dip., 1 mes elec. munic. | No hay reportes. | No hay reportes. | No hay auditorías | No hay | |
| SAL | No hay | Partidos | | | | | | | | | | | | |

Tabla 2. Sistemas de Financiamiento Político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 2004.

| Instru- mento País ↓ | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | | Regulación de gastos electorales | | | | Reglas de transparencia financiera | | Regímen sancionatorio |
|----------------------------|--|---------------------------------------|--------------------------------|---------------------|-----------------|----------------------|--|----------------|--|---------------------------------------|--|--------------------------------|--------------------------------|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. de gastos | Auditoría | | |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Forma | Criterio de distrib. | | | | | | Monto | |
| NIC | Se prohíben contribuciones anónimas. | No hay límites para personas físicas. | Partidos políticos de partidos | Reembolso electoral | 4% de los votos | Proporcionalidad | Definido por ley: 1% nacional, 0,5% en municipal, 0,25% en regional. | NO | 75 días para elecciones nacionales, 40 para municipales. | Máximo 10% de los gastos electorales. | En el momento de presentar los gastos electorales. | Examen de cuentas electorales. | Examen de cuentas electorales. |
| | Se prohíben las de instituciones estatales o mixtas. | Exceso de duración es prohibido. | Partidos políticos de partidos | Reembolso electoral | 4% de los votos | Proporcionalidad | Definido por ley: 1% nacional, 0,5% en municipal, 0,25% en regional. | NO | 75 días para elecciones nacionales, 40 para municipales. | Máximo 10% de los gastos electorales. | En el momento de presentar los gastos electorales. | Examen de cuentas electorales. | Examen de cuentas electorales. |

Tabla 2. Sistemas de Financiamiento Político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 2004.

| Instrumento País | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | Regulación de gastos electorales | | | | Reglas de transparencia financiera | | | Regimen sancionatorio |
|---------------------|---|--|------------------------------|---------------------|----------------------------|----------------------------------|---|-------------------------------|--|---|--|--------------------------------|--|
| | Límites a fuentes porizadas | | Subsidios estatales directos | | | Subsidios estatales indirectos | Topos de gasto | Límite de duración de campaña | Control | Gastos | Auditoría | | |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barrera | | | | | | | Criterio de distrib. | |
| CRC | -Se prohíben contribuciones anónimas | Prohibidas (excepto para inversión y educación partidaria) | Partidos | Reembolso electoral | 4% de los votos o 1 escaño | Proporcional a los votos | Definido por Censo 0.1% PIB Total (2002): US\$ 14,271 (0.0396 PIB) 20000 \$ y 908102 US\$ 1.5 | No | El Estado sólo paga gastos en la campaña oficial (3 meses y medio), pero no se incluye la publicidad electoral fuera de ese período. | Reportes trimestrales a autoridad electoral (membresías durante campaña), ante CCR, presidente y legisladores donados por el sistema partidario | Recibidos por las autoridades deben justificar sus gastos electrónicos | Sólo sobre subsidios estatales | Anulación de act. por infracciones o inhabilitación por incumplimiento de 2-5 años |

Tabla 2. Sistemas de Financiamiento Político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 2004.

| Instrumento | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | | Regulación de gastos electorales | | | | Reglas de transparencia financiera | | Regimen sancionatorio | |
|-------------|---|------------|--|--|---|--|--|---|----------------|------------------------------------|--|---------------------------------|--|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | | Subsidios estatales indirectos | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Concilio | Gastos | Autoridad | | |
| | Nac. | Extranj. | Receptor | Entrega | Barera | | | | | | | | Criterio de distribución |
| | Sin límite | Sin límite | Partidos y candidatos independientes (flore postulación) | -40% adelanto electoral. -60% reembolso electoral. Reembolso pagado en Tramos anuales. | No hay barreras para adelanto. -50% de los votos para reembolso. | -Adelanto por partes iguales. -Reemb. proporcional a los votos. -Candidatos independiente reconocen 0.30 centavos por cada adherente | Por ley: 1% Ingreso Corriente e Gobierno o Total 1994 US\$ 15.3 millones | Exoneración fiscal para donaciones. Espacios en TV y radio estatal. -Franquicias postales, telefónicas y telefónicas. -Uso de edificios públicos. -Linces para publicaciones. | No hay límites | Pagos al TC. | Pagos de subsidio deben justificarse en los gastos electrónicos ante la autoridad electoral. | Solo sobre subsidios estatales. | Utilización corriente de dineros provenientes del patrimonio nacional. Financiamiento de campañas locales. Financiamiento de campañas de partidos. El TC establece que en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte de las comisiones electorales con multa de 100 mil colones a nivel nacional y 50 mil colones a nivel de los tribunales electorales. El TC establece que en caso de incumplimiento de las obligaciones por parte de las comisiones electorales con multa de 100 mil colones a nivel nacional y 50 mil colones a nivel de los tribunales electorales. |
| PAN | | | | | | | | | | | | | |

Tabla 2. Sistemas de Financiamiento Político en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, 2004.

| Instrumento País ↓ | Regulación de fuentes de financiamiento | | | | Regulación de gastos electorales | | | | Reglas de transparencia financiera | | | Regimen sancionatorio | |
|-----------------------|---|----------|---|--|--|--|----------------------------------|-------------------------------|--|---|---|--|--------|
| | Límites a fuentes privadas | | Subsidios estatales directos | | Subsidios estatales indirectos | | Topes de gasto | Límite de duración de campaña | Contrib. | Gastos | Auditoría | | |
| Nac. | Extranj. | Partido | Entrega | Banera | Cabe-Ho de distrib. | Monto | | | | | | | |
| REP. DOM. | Prohibida recepción de ayudas materiales de personas físicas y económicas de gobiernos extranjeros e instituciones financieras. | Partidos | En año electoral el proceso de distribución de la campaña comienza 60 días antes de la fecha límite de presentación de candidaturas. En año no electoral se asignan créditos mensuales. | 2% de los votos válidos o una representación al Congreso nacional o una capítula | Mixto Una parte proporcional a los votos y otra parte en forma equitativa. | Definido por la Ley Electoral 0.50% en año electoral y 0.25% en no electoral, ambos del presupuesto anual del gobierno | -Espécios en TV y radio estatal. | No | No hay un límite específico que la campaña de inicio con la proclama electoral, que se realiza 90 días antes de la fecha de la elección. | Obliga a entregar informe 3 meses después de las elecciones en año electoral y en año no electoral a más tardar 2 meses después del cierre del año. | Obliga a entregar informe 3 meses después de las elecciones en año electoral y en año no electoral a más tardar 2 meses después del cierre del año. | En la práctica no. Es facultad de la JCE por la distancia a la Contraloría General de la República | No hay |

donaciones políticas. Esto es muy claro en el caso de los SFP de Guatemala, El Salvador y Panamá, que no imponen restricción alguna a la recepción de contribuciones de nacionales o extranjeros.

Las legislaciones nicaragüense, hondureña, dominicana y costarricense se han separado, sin embargo, de este enfoque, levemente en el caso de las tres primeras y más claramente en el caso de la última. La legislación nicaragüense prohíbe las donaciones anónimas, las de contratistas del estado y de instituciones estatales o mixtas, restricciones relativamente comunes en el ámbito internacional. La hondureña, por su parte, reproduce estas prohibiciones y añade las de personas jurídicas que exploten juegos de azar. En el caso de la República Dominicana, está prohibida la aceptación de ayudas materiales provenientes de personas físicas vinculadas a actividades ilícitas. La ley costarricense, por su parte, es la única de la región que impone un límite cuantitativo a las donaciones locales, establecido como un múltiplo del salario mínimo oficial (como en Paraguay y Portugal). Debe notarse, sin embargo, que a diferencia de algunos de los sistemas que limitan la recepción de donaciones políticas locales, la normativa costarricense no impone más límite por origen que la prohibición de aceptar contribuciones extranjeras y las anónimas. En este aspecto, Costa Rica ha abrazado un modelo regulatorio más liberal que los de Israel, Alemania, México, Argentina, Brasil, Paraguay, Corea del Sur, Turquía, Bélgica y EEUU, que prohíben la recepción de contribuciones de empresas o sindicatos locales, o ambos.

La recaudación de fondos de origen foráneo está prohibida en Honduras, Costa Rica y República Dominicana. Tal prohibición es un elemento común en los SFP del mundo: más de 20 países, muchos de ellos latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela) la incluyen en su legislación. En el caso costarricense, tanto la prohibición como su excepción (se permiten las contribuciones foráneas destinadas al trabajo educativo de los partidos), tienen sus raíces en la experiencia de los dos partidos políticos mayoritarios en las últimas tres décadas. La prohibición, introducida en 1996 junto con los límites de contribución⁶, es el resultado de repetidos escándalos políticos ligados a la búsqueda de recursos electorales entre fuentes extranjeras altamente cuestionadas. Por su parte, la excepción dispuesta por la legislación costarricense constituye un intento por preservar los mecanismos de cooperación establecidos por ambos partidos con las fundaciones políticas alemanas. Este flujo de recursos, que carece de toda incidencia en sus campañas electorales, de las que los organismos cooperantes están expresamente excluidos por su propia legislación doméstica, continúa siendo, sin embargo, vital para los esfuerzos educativos de los partidos⁷. Aunque la salvedad dispuesta por la legislación costarricense crea, inevitablemente, un portillo para la recaudación de fuentes extranjeras, es razonable y está lejos de hacer nugatoria la prohibición existente. Como lo veremos luego, la verdadera debilidad de la prohibición vigente no radica en las excepciones que permite sino en la limitada verificación de su cumplimiento por parte de las autoridades electorales.

⁶ Ley No.7653 de 28/11/1996.

⁷ S.Araya (27/1/00), Berhorst (21/10/99), Palma (15/10/99), Spaett (22/10/99), Villalobos (25/11/99). Sobre las fundaciones alemanas y su prohibición de colaborar en campañas ver también Pinto-Duschinsky (1991) y (1996).

La ausencia de control sobre las contribuciones de origen extranjero en el resto de Centroamérica y, en particular, la evolución de la legislación nicaragüense, que recientemente ha abandonado su prohibición estricta de ellas⁸, merecen particular atención. La liberalización de las contribuciones foráneas en Nicaragua no es sino el reconocimiento legal de una realidad: una de las principales fuentes de financiamiento privado para los partidos nicaragüenses es el empresariado nacional (y no únicamente nacional) radicado en Miami, Florida, cortejado por todos los candidatos presidenciales. Este fenómeno encuentra réplicas en los casos de Guatemala y, de manera distinta, El Salvador. En este último país, es altamente probable que una parte importante de los recursos recaudados por los partidos nacionales provenga de las organizaciones de la numerosa diáspora del país en los EEUU, un fenómeno comprobado en el caso dominicano.⁹ La experiencia centroamericana prefigura así un fenómeno de alcance latinoamericano, omitido por los pocos estudios existentes en la materia. La participación de la creciente diáspora latinoamericana en EEUU en el financiamiento de partidos constituye un obvio desincentivo a la regulación de las contribuciones políticas de origen extranjero en el subcontinente.

La general debilidad de los controles sobre las donaciones políticas deja desprovista de control a la amplia mayoría de los fondos de campaña en la región. Si, por una parte, los subsidios públicos probablemente cubren una minoría de los gastos electorales en todos los países de la región, como lo veremos luego, por otra, los partidos hacen un uso muy limitado de la afiliación partidaria y de los mecanismos de contribución popular para financiar sus campañas.¹⁰ Las donaciones políticas constituyen hoy la casi totalidad de los recursos no públicos utilizados en las campañas electorales de Centroamérica y República Dominicana.

La virtual desregulación de las donaciones políticas no es excepcional. Es, por el contrario, una práctica bastante común entre las democracias. En una muestra de 44 SFP en democracias de Europa, Norteamérica, América Latina, Asia y Oceanía, casi la mitad carecen de limitaciones sobre las donaciones políticas, incluyendo una buena parte de los sistemas de Europa Occidental (Austria, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza y el Reino Unido). Ello no es casual. Las restricciones a las contribuciones plantean serios problemas prácticos y demandan la presencia de un comprensivo sistema de reporte y auditoría de los recursos financieros de los partidos, un requisito complejo de administrar aun para las democracias desarrolladas.¹¹ Asimismo, tales restricciones, particularmente las más severas y comprensivas, frecuentemente acarrear consecuencias negativas para la transparencia y la equidad electoral. Como lo muestran las experiencias de Francia (antes de 1988) y la India (1969-85), la prohibición total de las contribuciones políticas privadas incentiva prácticas de financiamiento político particularmente

⁸ Ley Electoral de 19/1/2000. La única prohibición que permanece pesa sobre las donaciones de instituciones extranjeras estatales o mixtas, salvo que tengan propósitos de capacitación partidaria (art. 103).

⁹ Espinal & Jiménez Polanco (1998), p.536.

¹⁰ Casas Zamora (próxima publicación); Torres Rivas & Aguilar (1998), pp.273-280; Valdés (1998), p.415.

¹¹ Sobre las limitaciones de la Comisión Electoral Federal de los EEUU para hacer valer los límites introducidos en 1974, ver: Gross (1991); "In political money game, the year of big loopholes", New York Times (NYT), 26/12/96; Federal Election Commission (1998), pp.31-34; Sorauf (1992), p.185.

oscuras y cuestionables.¹² Aun medidas mucho menos extremas, como el conjunto de límites introducido en 1974 en EEUU, han acabado por empujar a los actores políticos hacia fuentes de financiamiento cada vez menos transparentes, al tiempo que obstaculizan la viabilidad financiera de candidatos emergentes.¹³ La regulación de las contribuciones políticas es un ejercicio complejo y de resultados inciertos.

La Tabla 3 pone en un formato aún más resumido los alcances de la regulación sobre donaciones políticas en los países estudiados.

Tabla 3. Prohibiciones sobre donaciones a los partidos políticos

| País | Extranjeros | Organizaciones políticas o sociales | Personas jurídicas | Contratistas del Estado | Anónimas |
|-----------------|--------------------|--|---------------------------|--------------------------------|-----------------|
| Costa Rica | Sí | No | No | No | No (1) |
| El Salvador | No | No | No | No | No |
| Guatemala | No | No | No | No | No |
| Honduras | Sí | No | Sí | Sí | Sí |
| Nicaragua | Sí (2) | No | No | Sí | Sí |
| Panamá | No | No | No | No | No(1) |
| Rep. Dominicana | Sí | No | No | No | No |

Notas: (1) No hay prohibición expresa, sin embargo, la normativa obliga a los partidos y movimientos políticos a justificar el origen de los fondos recibidos, por lo que en la práctica opera una prohibición. (2) La prohibición alcanza a las donaciones de instituciones, que únicamente pueden emplearse para capacitación y asistencia técnica (Art. 103 L.E.).
Fuente: Casas (2003) y Zovatto (2004)

ii) Subsidios estatales a los partidos

Los subsidios estatales a los partidos constituyen la forma más común de intervención en el financiamiento electoral en la región: todos los países han establecido un sistema de subvención directa a la par de diversas formas de subvención indirecta. En esto, una vez más, estos países reflejan un fenómeno más amplio: de las 44 democracias incluidas en la muestra citada más arriba, todas, sin excepción, han establecido algún tipo de subsidio estatal y 39 de ellas, subvenciones directas.

La proliferación de los subsidios estatales a partir de la década de 1960 y su adopción en marcos institucionales muy diversos, con requerimientos de financiamiento electoral distintos, hace a una extraordinaria heterogeneidad entre

¹² Levush et al (1991), pp.90-92; Avril (1994), pp.85-89.

¹³ Alexander et al. (1997).

los sistemas existentes. Como lo refleja la Tabla 2, las subvenciones directas pueden ser clasificadas de acuerdo con su receptor, el momento de entrega de los fondos, la barrera de acceso aplicada, el criterio de distribución de los recursos y, por último, el mecanismo de definición del monto total del subsidio y su generosidad. Y la diversidad entre las subvenciones indirectas es aún mayor. Como lo ha manifestado Bradley J. Smith en un libro reciente “afirmar que uno favorece el financiamiento estatal de las campañas es como decir que uno disfruta el deporte. ¿Nos referimos al fútbol, al remo, al esquí, a las competencias de baile o al ajedrez? Las opciones son interminables”.¹⁴

Por ahora tratemos de establecer algunos patrones en los sistemas de subsidio. Para empezar, los partidos políticos son los beneficiarios exclusivos de las subvenciones existentes. Únicamente Panamá y Honduras escapan parcialmente de esta regla permitiendo el acceso de candidatos independientes a los fondos. La relevancia práctica de esta excepción es, sin embargo, muy limitada¹⁵ Este patrón difícilmente ameritaría comentario -los partidos son los receptores únicos o mayoritarios de los subsidios en casi todas partes¹⁶- excepto por una razón: los sistemas de subvención en la región dejan por fuera a los pre-candidatos presidenciales. Paradójicamente, la creciente utilización del mecanismo de elecciones primarias abiertas en la región¹⁷ ha omitido uno de los rasgos importantes de la experiencia norteamericana que la ha inspirado: la presencia de subsidios directos para los pre-candidatos presidenciales en EEUU desde 1976, que ha sido determinante para el éxito electoral de algunos aspirantes pocos conocidos.¹⁸ Esta omisión debilita sustancialmente dos de los efectos básicos buscados por los sistemas de subsidio: reducción de las barreras financieras a la participación política y, sobre todo, de la dependencia de partidos y candidatos respecto de las fuentes privadas de financiamiento electoral. Cualquiera que sea la efectividad de los sistemas de subsidio de la región para asegurar esos objetivos, sus consecuencias sólo alcanzan al reducido grupo de competidores arrojado por procedimientos de elección interna en los que el capital privado, frecuentemente el del propio pre-candidato, tiene una importancia determinante.

Sistemas de subsidio puramente electoral predominan en la región. Panamá, República Dominicana y Guatemala se desvían, no obstante, de esta regla, parcialmente en los dos primeros casos y totalmente en el tercero, donde la subvención directa es desembolsada en cuatro tramos anuales. En el caso dominicano, una parte de la contribución se gira a los partidos que, tras la elección, mantienen reconocimiento, en pagos mensuales según la proporción de votos obtenida. En Costa Rica, aunque la legislación no dice explícitamente que el financiamiento puede ser destinado por los partidos para su funcionamiento cotidiano, sí permite

¹⁴ Smith (2001), p.89.

¹⁵ Valdés (1998), pp.408-410.

¹⁶ Entre 39 casos de subvención directa, las únicas excepciones a esta regla son Bélgica, EEUU, Taiwán y, de manera menos clara, Uruguay.

¹⁷ Las primarias presidenciales abiertas han sido utilizadas en los partidos mayoritarios costarricenses desde finales de los años setenta y en Honduras desde principios de los años noventa.

¹⁸ Corrado (1993), pp.37-59; Alexander (1989), p.106; Sorauf (1992), p.159.

el uso del subsidio para cubrir gastos de organización y dirección que, en la práctica, comprenden aquellas actividades de carácter permanente necesarias para el establecimiento de la estructura formal de los partidos políticos. Adicionalmente, países como Panamá y Guatemala pueden destinar parte de sus fondos para capacitación y fortalecimiento. El carácter fundamentalmente electoral de los subsidios es una característica compartida por la amplia mayoría de los SFP de América Latina y del Norte, y ligada al predominio de los regímenes presidenciales en el Hemisferio Occidental.¹⁹ En los regímenes parlamentarios, en los que los procesos electorales pueden suceder en cualquier momento, la sustentación permanente de las organizaciones partidarias es, en cambio, un imperativo sistémico.

La siguiente tabla ilustra el destino del subsidio electoral establecido en los países de la región en estudio.

| Tabla 4. Actividades objeto de financiamiento público directo | | | | |
|--|-------------------------------|-----------------------|------------------------|--|
| País | Electoral y partidario | Sólo electoral | Sólo partidario | Investigación y fortalecimiento |
| Costa Rica | Sí (1) | No | No | No |
| El Salvador | No | Sí | No | No |
| Guatemala | Sí (2) | No | No | Sí(2) |
| Honduras | No | Sí | No | No |
| Nicaragua | No | Sí | No | No |
| Panamá | Sí | No | No | Sí |
| Rep. Dominicana | Sí | No | No | No |

Notas: (1) Aunque la legislación no lo dice explícitamente, se permite el uso del subsidio para cubrir gastos de organización y elección. (2) La legislación no es explícita sobre el destino de los fondos, por lo que hay uso electoral y partidario a discrecionalidad. Fuente: Zovatto (2003)

El carácter permanente o electoral del subsidio nos dice poco, sin embargo, sobre su impacto en la sustitución de las contribuciones privadas. Mucho más importante para ese efecto es el momento de desembolso de la subvención electoral, ésto es si se le concibe puramente como un reembolso post-electoral o, por el contrario, incluye un adelanto previo a la elección para los receptores. Ambos modelos han sido adoptados por numerosos casos alrededor del mundo, una división que también se manifiesta en la región²⁰. Así, Costa Rica y Nicaragua han

¹⁹Entre los SFP del Hemisferio sólo los de Argentina, Brasil y Guatemala carecen de subsidios directos específicamente electorales. Otros casos, como Colombia, Ecuador, México, Panamá, Paraguay y la República Dominicana han introducido tanto subsidios permanentes como electorales.

²⁰Fuera del Istmo, los SFP de Australia, Canadá, Colombia, Dinamarca, Ecuador, Francia, Italia, Paraguay y Taiwán utilizan desembolsos exclusivamente post-electorales. Al mismo tiempo, Austria, Bolivia, Corea del Sur, España, EEUU, México y Uruguay proporcionan a sus partidos y candidatos, en diferentes grados, acceso anticipado a los subsidios electorales.

optado por el primer sistema, en el caso costarricense tras dos décadas de vigencia de los adelantos electorales, declarados inconstitucionales en 1991 y no reestablecidos desde entonces²¹. Por su parte, El Salvador, Honduras y Panamá distribuyen anticipadamente porciones sustanciales de la subvención. Aunque el sistema de adelantos (normalmente distribuidos según los resultados electorales anteriores) ha sido criticado por su carácter frecuentemente discriminatorio frente a opciones políticas emergentes, es indiscutible que facilita para los partidos receptores la tarea de recolección de fondos durante los decisivos meses de campaña y contribuye a reducir su dependencia frente a los operadores financieros, en particular cuando los adelantos son desembolsados en efectivo. La comparación de los SFP de Uruguay y Costa Rica permite ilustrar bien el punto. En tanto en el caso uruguayo -donde la mitad de los subsidios se distribuye anticipadamente y en efectivo- la participación de operadores financieros en las campañas es mínima, en la experiencia costarricense los prestamistas han tenido tradicionalmente una importancia determinante en el financiamiento partidario, derivando de ello abundantes utilidades financieras y, frecuentemente, beneficios políticos.²²

Los criterios de acceso al subsidio estatal directo y las reglas de distribución de sus fondos son poco complicados en América Central y, en general, consonantes con la práctica internacional. Los sistemas de la región oscilan entre la ausencia total de barrera para acceder a la subvención (El Salvador, Honduras y Panamá [sólo para adelanto pre-electoral]) y umbrales electorales del 2% (República Dominicana) o 4% de los votos (Guatemala, Nicaragua, Costa Rica y Panamá). A nivel internacional, la abrumadora mayoría de los SFP imponen algún criterio de acceso, normalmente ligado al logro de representación parlamentaria o, como en los restantes casos centroamericanos, de un porcentaje de votos.

En general, las reglas de acceso y distribución de las subvenciones estatales revisten de una importancia limitada para determinar los efectos del subsidio sobre el flujo de donaciones políticas privadas. Sin embargo, pueden tener efectos cruciales en dos casos. Por una parte, los obstáculos impuestos por las reglas de acceso al subsidio pueden condenar a los partidos minoritarios o nuevos a depender enteramente de las donaciones privadas, un fenómeno que la experiencia costarricense demuestra con singular claridad.²³ Por otro lado, la asignación de los subsidios estatales puede ligarse a la recaudación de ciertos tipos de fondos privados por parte de los partidos o candidatos. Así, en el caso de las elecciones primarias presidenciales en EEUU, la asignación de fondos públicos es directamente proporcional a la capacidad del candidato para recaudar donaciones de menos de US\$250. De modo similar, en Alemania, el monto de subvenciones que cada partido recibe está parcialmente determinado por su habilidad para atraer nuevos miembros cotizantes. Ningún mecanismo similar existe en el Istmo.

²¹ Ver al respecto: Fernández (1993), Casas Zamora (2001) y la sentencia de la Sala Constitucional, No.980-91 de 24/5/1991.

²² Aparte de los subsidios adelantados desembolsados por el Banco de la República, menos del 2% de los recursos utilizados por el Partido Nuevo Espacio en Uruguay durante la campaña electoral de 1994 vinieron de créditos respaldados por la expectativa de subsidios electorales (calculado con base en Partido Nuevo Espacio [1994]).

²³ Casas Zamora (2001), pp.321-322.

En Centroamérica, el procedimiento de cálculo del monto de los subsidios directos está formalizado en la legislación constitucional u ordinaria en todos los países menos en El Salvador, donde es fijado por la autoridad electoral ajustando el monto distribuido en la elección anterior por la inflación. En el tanto Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana definen el monto como una proporción del PIB o del presupuesto estatal, Guatemala y Honduras lo hacen asignando una suma por voto, una solución bastante más común a nivel internacional. En todo caso, los países centroamericanos se ajustan, en términos generales, a la experiencia internacional, que mayoritariamente ha preferido formalizar las reglas de cálculo de la subvención con el fin de protegerlas de las manipulaciones políticas de corto plazo y de prevenir el aumento desmedido de los subsidios.²⁴

Si la formalización de los procedimientos de definición del monto del subsidio une a los sistemas centroamericanos, el nivel de abundancia de la subvención claramente los separa. Como lo denota la Tabla 2, los montos distribuidos por ciclo electoral por los sistemas de subsidio de la región ponen muy por encima a los sistemas panameño (US\$15.3 m.) y costarricense (US\$14.2 m.) de los del resto de la región. Los sistemas nicaragüense (US\$10.6 m.) y salvadoreño (US\$7.8 m.) ocupan una posición intermedia, y son los únicos en los que el subsidio se distribuye en varios procesos electorales a lo largo del período presidencial. Finalmente, los subsidios hondureño (US\$2.4 m.) y guatemalteco (menos de US\$0.5 m.) asignan montos muy bajos. El orden de los países no cambia si el monto de los subsidios directos es anualizado y calculado por votante registrado, y sólo experimenta una modificación menor si el monto de la subvención es medido en relación al PIB, caso en el cual el sistema nicaragüense pasa a ser, por mucha diferencia, el más generoso de la región.

La variación que muestran los montos de subsidio directo en los países estudiados dista de ser excepcional a nivel internacional. La Tabla 5, que exhibe la generosidad relativa de los sistemas de subsidio directo en 25 democracias del mundo, así lo evidencia. Aún más, la tabla sugiere que, con excepción de la extraordinariamente baja subvención guatemalteca, los montos asignados en los casos analizados están acorde con los distribuidos en la mayoría de las democracias del mundo.

Los subsidios directos son complementados con variadas formas de subvención indirecta, normalmente más limitadas. Aparte de los apoyos institucionales a los miembros de todos los parlamentos de la región -que sólo parcialmente pueden ser considerados un apoyo a los partidos en cuanto tales-, tres formas de subvención indirecta merecen atención: franquicias conferidas a los partidos para el uso gratuito de servicios públicos, exenciones fiscales para las donaciones políticas y otorgamiento de espacios publicitarios gratuitos en los medios de comunicación estatales. Las franquicias, utilizadas (en cinco de los siete países de la región), constituyen un instrumento de uso generalizado también a ni-

²⁴ Es así, por ejemplo, en Australia, Bélgica, Colombia, Dinamarca, Italia, Japón, Paraguay, Portugal, Corea del Sur, Suecia, Taiwán, Alemania y, con ligeras variaciones, Canadá y EEUU. En algunos países, como Brasil, Uruguay, Austria, Finlandia, Brasil, Noruega y España, el monto de la subvención se define periódicamente en el presupuesto o en una ley ad hoc.

Tabla 3. Subsidio partidario directo anual por votante registrado en 25 democracias (1990s aprox.)

| País | US\$ | Periodo (1) |
|------------------------|-------------|--------------------|
| Austria | 16.5 | 1995-1998 |
| Francia | 14.9 | 1995-1996 |
| Suecia | 12.1 | 1999 |
| Israel | 11.2 | 1996-1998 |
| México | 3.3 | 1997-1999 |
| Rep. Dominicana | 3.2 | 2000 |
| Japón | 2.8 | 1995-1999 |
| Alemania | 2.0 | 1995-1998 |
| Australia | 1.9 | 1996-1998 |
| Panamá | 1.8 | 1999-2004 |
| Uruguay | 1.7 | 1999-2004 |
| Costa Rica | 1.6 | 2002-2006 |
| España | 1.6 | 1998-2000 |
| Italia | 1.4 | 1999-2001 |
| Nicaragua | 1.2 | 2001-2006 |
| Portugal | 1.0 | 1995-1996 |
| Bolivia | 0.6 | 1997-2002 |
| El Salvador | 0.5 | 1999-2004 |
| Holanda | 0.4 | 1999 |
| Honduras | 0.2 | 2001-2005 |
| EEUU | 0.2 | 1992-1996 |
| Canadá | 0.2 | 1993-1997 |
| Dinamarca | 0.2 | 1988-1990 |
| Ecuador | 0.2 | 1995-1997 |
| Guatemala | 0.02 | 1999-2003 |

Notas: (1) Incluye un año electoral para todos los países, salvo Suecia y Holanda. En estos casos, sin embargo, los partidos no reciben subsidios adicionales en los años electorales. Fuente: Casas Zomorza (2003).

vel internacional.²⁵ Las exenciones, empleadas en Guatemala, Nicaragua y Panamá con el fin de estimular las donaciones políticas y su transparencia, encuentran réplicas en otras regiones, particularmente en los casos de Canadá, Francia, Alemania, Holanda y Taiwán. Cabe notar, sin embargo, que en tanto las exenciones fiscales otorgadas en los casos centroamericanos son independientes del monto de la contribución, los beneficios fiscales conferidos en Canadá y Alemania,

²⁵ Distintas franquicias por servicios públicos (típicamente correo) existen, por ejemplo, en Austria, Colombia, Finlandia, Francia, Italia, Japón, Luxemburgo, México, España, Suiza, Reino Unido y EEUU.

por ejemplo, están específicamente dirigidos hacia las donaciones pequeñas. Por último, la concesión de espacios publicitarios gratuitos en los canales estatales en Guatemala, Panamá y República Dominicana, refleja una práctica generalizada en Europa Occidental y, crecientemente, en otras regiones. En América Latina se le utiliza también en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay.

Aunque es muy difícil establecer el valor de las subvenciones indirectas para los partidos centroamericanos, es presumible que la utilidad de algunas de ellas es muy dudosa. Los efectos de las exoneraciones impositivas para los donadores se ven limitados por la eficacia de los sistemas tributarios de la región para cobrar impuestos, un punto señalado por Mariano Fiallos en su estudio del caso nicaragüense.²⁶ Aún más, tales exoneraciones son insuficientes para contrarrestar el deseo de muchos contribuyentes empresariales de permanecer anónimos, frecuentemente por motivos legítimos como evitar eventuales represalias políticas. Finalmente, el otorgamiento gratuito de espacios publicitarios, en los medios de comunicación estatal, particularmente en la televisión, es de escasa importancia práctica dada la baja audiencia de esos medios en toda la región.²⁷ Este último fenómeno es también percibido en el caso uruguayo.²⁸

La Tabla 6 resume las regulaciones existentes en los países estudiados en materia de subvención indirecta.

| Tabla 6. Modalidades de financiamiento público indirecto | | | | |
|---|---|---|--|---|
| País | Acceso gratuito a los medios públicos y/o privados | Exención de impuestos a los partidos | Incentivos para divulgación/ de publicaciones | Uso de edificios públicos para actividades políticas (1) |
| Costa Rica | No | No | No | Sí |
| El Salvador | No (2) | No | No | No |
| Guatemala | Sí | No | No | No |
| Honduras | No | Sí | Sí | No |
| Nicaragua | No | Sí | No | No |
| Panamá | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Rep. Dominicana | Sí | No | No | Sí |

Notas: (1) Incluye casos en los que está previsto explícitamente en la legislación como casos en los que el uso se da en la práctica. (2) Está previsto para los medios del Estado, pero en la práctica no se da. Fuentes: Casas Zúñiga (2003) y Zovatto (2004)

²⁶ Fiallos (1998), p.380.

²⁷ De hecho, en el caso de Guatemala, al comienzo del año 2004 los dos canales televisivos del Estado permanecían fuera del aire.

²⁸ En la campaña electoral de 1999 en Uruguay, menos del 2% de la publicidad electoral fue pautada en el canal de televisión estatal, y ello únicamente porque la ley lo obligó a conceder espacios gratuitos a los partidos. Cifras de Mediciones & Mercado (1999).

Si la relevancia de las subvenciones indirectas en la región es, casi con seguridad, muy limitada, la de los subsidios directos es bastante más compleja de establecer. Como mínimo eso requiere disponer de una estimación aproximada de los costos totales de los procesos electorales, algo que no existe en la mayoría de los casos.

Debe decirse, sin embargo, que la experiencia internacional demuestra que la generosidad de los subsidios no garantiza por sí misma la desaparición de la dependencia de los partidos respecto de los capitales privados o la erradicación de las prácticas ilegales de financiamiento. En el caso de Israel, por ejemplo, un sistema de subsidios extraordinariamente generoso ha sido incapaz de controlar tanto la recaudación incesante de fondos entre grandes intereses privados, como una larga serie de escándalos ligados al financiamiento ilegal de los partidos.²⁹ Lo mismo, en distintos grados, puede decirse de Alemania, Austria, Francia, España e Italia, sólo para mencionar algunos casos.³⁰

2.2 Regulaciones sobre los gastos electorales

Si los SFP de la región son más bien parcos al regular las donaciones políticas, son particularmente liberales frente a los gastos electorales. Como lo denota la Tabla 2, ningún país de la región ha introducido topes de gasto electoral, ni general, ni focalizados en rubros específicos. En Centroamérica, Panamá y República Dominicana, los partidos y los candidatos pueden gastar tanto como quieran en sus actividades de proselitismo.

En esto, una vez más, las democracias de la región no están solas. Aunque los límites generales de gasto existen en algunos países³¹, su adopción ha sido resistida por la mayoría de las democracias. Más allá de las controversias normativas implicadas en la introducción de topes de gasto (en algunos países, particularmente EEUU, han sido considerados una restricción a la libertad de expresión³²), su vigencia está salpicada de problemas prácticos que incluyen el monitoreo efectivo de los gastos electorales, la separación nítida de erogaciones ordinarias y electorales, y el control de los gastos independientes realizados por terceros por cuenta de candidatos y partidos. No es sorprendente pues, que la experiencia internacional, en general, diste de ser satisfactoria. En la mayoría de los otros casos, los problemas derivados de su definición y aplicación han privado a los límites de toda relevancia.

A la fecha las únicas limitaciones que pesan sobre el gasto electoral conciernen a la delimitación temporal de las campañas electorales, introducida en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica. La duración oficial de las campañas presidenciales en estos casos -que oscila entre los 75 días en Nicaragua hasta los 3 meses y medio en Costa Rica- está muy por encima de la de otros países que han decidido restringir la duración de sus procesos electorales, como Canadá (35 días en 2000), Taiwán (10 días), Japón (12 días), Turquía (15 días), Francia (20 días) y

²⁹ Mendilow (1996), pp.337; Blechinger & Nassmacher (2001), p.180.

³⁰ Pujas & Rhodes (1998), Galiardo & Berbell (1995), Pulzer (2001).

³¹ Existen en Bélgica, Canadá, Colombia, Francia, Irlanda, Israel, Italia, México, Nueva Zelandia, Portugal, España, Corea del Sur, Reino Unido y EEUU (en la elección presidencial únicamente). En India, Japón y Taiwán existen límites por distrito electoral para las candidaturas legislativas, aunque no para los partidos a nivel nacional.

³² Nicholson (1977), pp.334-340; Shockley (1983), pp.691-699; Dworkin (1997); Smith (2001).

España (15-21 días). Debe notarse, sin embargo, que la limitación temporal introducida por los países de la región es, a lo sumo, una restricción indirecta del gasto electoral -el quantum de las erogaciones no se limita- y de dudosa utilidad práctica, pues, en los hechos, las campañas empiezan mucho tiempo antes de la convocatoria oficial.³³ En Panamá y Guatemala, al igual que en Alemania, el Reino Unido y EEUU, entre muchos otros casos, se ha optado, en cambio, por no establecer límite temporal alguno al proselitismo electoral.³⁴

2.3 Reglas de transparencia financiera

Las normas existentes para asegurar la transparencia de los ingresos y gastos de los partidos, son muy escuetas. En esta materia los países en estudio varían desde una total desregulación en El Salvador -donde no existen informes ni auditorías de ninguna clase- hasta un enfoque más intervencionista en Costa Rica. En este último país, los partidos (y sus pre-candidatos presidenciales) deben presentar informes trimestrales de sus ingresos y someter a una férrea auditoría de las autoridades contraloras sus gastos electorales con el fin de recibir el subsidio estatal. Con diferentes variaciones, los demás casos de la región presentan controles financieros casi exclusivamente centrados en la utilización de los subsidios públicos, en algunos casos con un adecuado nivel de rigurosidad. Tampoco están obligados los donadores a reportar sus contribuciones políticas.

La adopción de algún nivel de transparencia sobre los ingresos y gastos partidarios es altamente común entre las democracias, aunque con muy diferentes niveles de rigurosidad y supervisión. Al menos 30 SFP exigen la presentación de reportes de ambos tipos por parte de partidos y, mucho más ocasionalmente, candidatos. Aunque estos reportes conciernen casi siempre a las actividades electorales de los actores políticos, en muchos países, incluyendo buena parte de América Latina (fuera de Centroamérica: Brasil, Chile, México, Paraguay), también deben ser presentados anualmente. A la usanza hondureña, en la mayoría de los casos tales reportes consisten únicamente en la presentación de los libros contables de la organización, sujetos, en el mejor de los casos, a una auditoría ligera por parte de las autoridades electorales. De igual manera, en el caso de República Dominicana, la Ley Electoral obliga a los partidos políticos a entregar a la Junta Central Electoral un informe de todos los ingresos y gastos de las contribuciones recibidas, pero ni los partidos ni el organismo electoral divulgan la información.

La total ausencia de transparencia financiera en los partidos, a la usanza de El Salvador, una vez más dista de ser excepcional. Existe también en Luxemburgo, Holanda, Noruega, Suecia, Suiza, Polonia, Rusia, Ucrania y Uruguay, entre otros países. En algunos casos, particularmente en Suecia y Noruega, la publicidad de las donaciones y gastos electorales ha sido rechazada sistemáticamente como una

³³ Así es, ciertamente, en Honduras y Costa Rica. A modo de ejemplo, en los ciclos electorales de 1990, 1994 y 1998 en Costa Rica, la emisión de publicidad mediática de cara a las convenciones presidenciales de los partidos mayoritarios empezó casi exactamente tres años antes de la siguiente elección nacional. Datos de Servicios Publicitarios Computarizados (varios años). Sobre Honduras: Molina & Suyapa (1998), p.309.

³⁴ En la práctica, sin embargo, las campañas electorales en el Reino Unido no empiezan hasta el momento de la convocatoria a elecciones, lo que en 2001 no sucedió sino cuatro semanas antes de los comicios.

intromisión en la autonomía de los partidos y en los derechos de privacidad de los donantes.³⁵ En los países de Europa del Este -donde la presencia de autoridades electorales independientes es aún incipiente y, en algunos casos, dudosa- la existencia de recios controles financieros ha sido rechazada ante el temor de su utilización por parte del gobierno para perseguir a sus oponentes.³⁶ Similares preocupaciones han figurado en los debates sobre la materia en Panamá y Chile, dos países con un reciente pasado autoritario.³⁷

La debilidad de las reglas de transparencia financiera en casi todos los países estudiados no debe ser juzgada con excesiva severidad. Cualesquiera que sean las virtudes de las reglas de transparencia financiera, la experiencia internacional demuestra abundantemente que tales reglas requieren de condiciones bastante estrictas para su funcionamiento, satisfechas en muy pocos casos. Su efectividad depende del auditoraje detallado y comprensivo de los reportes financieros presentados, de la independencia y recursos de la autoridad que recibe los reportes, y, por último, de la existencia de sanciones creíbles contra el incumplimiento de las disposiciones existentes. El caso costarricense, al que volveremos luego, sugiere que mientras los efectivos controles sobre la utilización del subsidio público sólo son posibles a un alto costo para las autoridades encargadas, las regulaciones sobre el financiamiento privado introducidas en 1997, desprovistas de un respaldo institucional semejante, son de muy dudosa efectividad.³⁸

2.4 Publicidad

Si bien, en general, en América Latina existe una tendencia hacia la apertura de la información a los ciudadanos a través de la publicación de los balances de los partidos, ésta es aún incipiente, y en la mayoría de los casos la publicación se limita a los boletines, gacetas o diarios oficiales, que son recibidos y leídos por una mínima parte de la ciudadanía. En Centroamérica, el único país que tiene difusión de las cuentas de los partidos es Costa Rica, tarea que realiza el Tribunal Supremo de Elecciones a través de internet, fotocopias y a solicitud del interesado. En Honduras, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana no se da publicidad a las cuentas. En Panamá solamente se divulga el aporte público del financiamiento, lo cual se realiza por medio de gacetas, periódicos locales y boletines.³⁹

2.5 Régimen sancionatorio

Las sanciones contra las prácticas ilegales de financiamiento varían tanto como los controles que tales sanciones respaldan. Así, es natural que los SFP en Guatemala, El Salvador y República Dominicana no contengan ninguna sanción

³⁵ Gidlund (1991).

³⁶ Walecki (2001).

³⁷ Ver, por ejemplo, La Prensa Panamá (LPP), 22/7/95; El Panamá América (PA), 14/8/01; Comisión de Reforma del Estado (2000).

³⁸ Tras la elección de 1994, la Contraloría General de la República asignó casi 30 funcionarios a tiempo completo durante varios meses a la revisión de los comprobantes de gasto de los partidos, a un costo de casi 46 millones de colonos en salarios y viáticos (Vargas Aguilar [1995], p.38).

³⁹ Zovatto (2003), p.82.

por incumplimiento: en estos países las regulaciones sobre las donaciones y los gastos electorales son virtualmente inexistentes. No se diferencian en esto de países como Suecia, Holanda o Uruguay, donde técnicamente no existen formas ilegales de financiamiento o gasto electoral. En Panamá, con un nivel similar de desregulación, la legislación contiene, sin embargo, una salvedad en lo que toca al uso consciente en campañas electorales de dineros provenientes del narcotráfico, sancionado con pena de prisión, y en lo que se refiere al incumplimiento en el registro de las contribuciones privadas, lo que se sanciona con multas o la retención de los fondos asignados mediante subsidio estatal.

Los sistemas hondureño y nicaragüense, por su parte, han optado por una combinación de multas e inhabilitaciones electorales. Honduras sanciona con multas sustanciales (aproximadamente US\$7.500 en el caso de la primera infracción y el doble en caso de reincidencia) la emisión de propaganda electoral fuera del período oficial de campaña, aunque la persistencia de la infracción puede conducir a la inhabilitación del candidato o movimiento político infractor. Una multa también acompaña a la recepción de donaciones ilegales, en este caso del doble de la contribución recibida, una solución con antecedentes en la legislación alemana. La legislación nicaragüense ha adoptado esa misma disposición, aunque con mayor severidad: no sólo dirige la multa también contra el donador, sino que la combina con una inhabilitación política para el receptor. Igual inhabilitación sufrirán los candidatos que violen otras normas de financiamiento, previéndose incluso su destitución si ya hubieren sido electos, siguiendo en esto el ejemplo de la legislación francesa. La relativa severidad del régimen sancionatorio nicaragüense es incoherente con la laxitud de los controles de su SFP sobre las donaciones privadas, que sólo prohíben la recepción de contribuciones anónimas, contratistas del Estado y de instituciones estatales, disposiciones debilitadas, en todo caso, por la ausencia de reportes de los ingresos electorales de los partidos. Finalmente, la legislación costarricense ha optado por un enfoque más punitivo, disponiendo de una única sanción de prisión (2-6 años) contra el incumplimiento de las varias normas de financiamiento. La tabla 7 ilustra la variedad de sanciones existentes en los países estudiados.

A nivel internacional las multas son, por mucho, la forma más generalizada de sanción por violación a la legislación de financiamiento político, utilizada en algunos casos -México e Israel, en particular-con extraordinaria severidad.⁴⁰ Con frecuencia, tales multas van ligadas a la provisión de subsidios públicos, que han devenido en muchos países un instrumento fundamental para asegurar el cumplimiento de otras regulaciones al financiamiento partidario. Así, diferentes incumplimientos financieros por parte de los partidos -por ejemplo la presentación tardía o insatisfactoria de sus reportes financieros- son sancionados con la retención de los subsidios públicos en Austria, Alemania, España y Portugal, entre otros

⁴⁰Tras los comicios del año 2000, el Partido Revolucionario Institucional fue sancionado por la autoridad electoral mexicana con una multa de US\$102 millones de dólares por la recepción de fondos electorales provenientes de una empresa estatal, que no fueron reportados a las autoridades (Núñez [2003], p. 11, próxima publicación) Asimismo, en enero de 2000, el Partido Laborista de Israel fue sancionado con una multa de US\$3.5 millones por la utilización de donaciones ilegales. Multas de cientos de miles de dólares son una ocurrencia común en Israel. Blechinger & Nassmacher (2001), p.178; Hofnung (7/6/01).

Tabla 7. Financiamiento de la política: Régimen de sanciones en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

| País | Sanciones Pecuniarias | | | Sanciones Penales | | Sanciones Administrativas | Otras Sanciones |
|-----------------|-----------------------|---------------|-------------|-------------------|--------------|---------------------------|-----------------|
| | Por partido | Por candidato | Por donante | Por candidatos | Por donantes | | |
| Costa Rica | Sí | No | No | No | Sí | No | No |
| El Salvador | No | No | No | No | No | No | No |
| Guatemala | No | No | No | No | No | No | No |
| Honduras | Sí | No | No | No | No | Sí | No |
| Nicaragua | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí | Sí |
| Panamá | Sí | Sí | No | Sí | No | Sí | No |
| Rep. Dominicana | No | No | No | No | No | No | No |

Fuente: Zamora (2004, próxima publicación)

países. En el caso de los SFP de la región, cabe señalar que los partidos nicaragüenses, costarricenses y panameños no podrán recibir su reembolso electoral en el tanto no presenten liquidaciones de gastos de su campaña. Así, podría decirse que opera una retención de los subsidios si un partido rehúsa a someter la liquidación de sus erogaciones ante las autoridades. Sin embargo, esta disposición mal podría concebirse como una sanción por el incumplimiento de una obligación en los casos en que los partidos tengan la potestad de renunciar al reembolso estatal, en cuyo caso no están obligados a presentar cuentas.⁴¹

Por otro lado, la imposición de penas de prisión es más bien excepcional a nivel internacional y limitada, en general, a países con una larga historia de escándalos de financiamiento partidario. En Israel y Japón, por ejemplo, algunos políticos han sido efectivamente sancionados y encarcelados por violaciones a las normas de financiamiento electoral.⁴²

En materia sancionatoria, como en todo lo demás, la experiencia internacional recomienda una dosis de precaución. La excesiva severidad de las sanciones ha demostrado tener efectos ambiguos y en algunos casos contraproducentes. Si graves penas acompañan aun a incumplimientos menores de la legislación, las autoridades pueden ser muy reticentes a aplicarlas con regularidad. La experiencia centroamericana, donde no se registra una sola condena penal o electoral por asuntos ligados al financiamiento de los partidos -a pesar de incumplimientos

⁴¹ Así lo hicieron el Partido Acción Laborista Alajuelense y el Movimiento Libertario tras las elecciones de 1998 y 2002 en Costa Rica, no obstante haber adquirido votos suficientes para acceder al subsidio estatal. Una mención especial merece el caso del Movimiento Independencia, Unidad y Cambio, de la República Dominicana, una pequeña agrupación que, luego de recibir fondos estatales, retiró su participación en las elecciones de 2000. Ante esta decisión, la Junta Central Electoral le aplicó el reglamento que exige la devolución de la contribución pública recibida.

⁴² Blechinger & Nassmacher (2001), Hofnung (7/6/01).

públicos y notorios de la legislación -no hace más que confirmar este fenómeno.⁴³ La experiencia comparada sugiere que la presencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble añade un gran poder a las regulaciones existentes.

Una observación final en torno al tema de las sanciones, es que las sanciones han sido introducidas fundamentalmente para ser aplicadas a los partidos políticos (responsables legales, tesoreros, etc). Aunque existe actualmente una tendencia a la definición de sanciones aplicables a los candidatos y/o donantes (Argentina, Brasil, México, entre otros), queda mucho por hacer para incrementar la responsabilidad personal de éstos y, en general, para centralizar e individualizar la atribución de responsabilidades financieras en las campañas. Esto es crucial, toda vez que, como lo veremos más abajo, gran parte de las contribuciones privadas en las campañas actuales se canalizan a través de los candidatos o sus más cercanos colaboradores.⁴⁴

2.6 Evaluación general del marco normativo en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Si la regulación del financiamiento electoral es fundamental para prevenir la excesiva influencia de los intereses privados y la corrupción política, entonces las páginas anteriores ofrecen un balance bastante negativo. La capacidad de la normativa de la región para lograr esos objetivos es muy limitada. Una enumeración de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas derivadas del marco normativo vigente se muestra en la Tabla 8 (página siguiente).

Como se ve, las debilidades normativas de los SFP en la región superan ampliamente a sus fortalezas. Ello es así aun si la debilidad práctica de los controles existentes en la región -su falta de aplicación, esto es, por parte de las autoridades electorales- es excluida del cuadro. Al mismo tiempo, las amenazas a la integridad del financiamiento político en la región son de mucha mayor importancia que las relativamente limitadas oportunidades existentes. Para ponerlo en términos claros, hoy por hoy, la integridad del financiamiento electoral en la región depende casi enteramente de la eficacia de mecanismos extra-legislativos, como la acuciosidad de la prensa y el auto-control de los partidos y sus recaudadores de fondos.

Preocupante como es, esta conclusión debe ser puesta en perspectiva. Porque si las páginas anteriores ciertamente revelan la debilidad de los SFP de la región, también evidencian que sus limitaciones no son, en modo alguno, excepcionales a nivel internacional. Por sorprendente que pueda parecer, la arquitectura básica de los SFP de Guatemala, El Salvador o Panamá -los más liberales de la región- no difiere en nada de la de los sistemas utilizados en respetables democracias como Suecia, Noruega u Holanda.

⁴³Un documento interno del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) de Costa Rica hace notar que 14 partidos rehusaron entregar sus reportes de ingresos para el periodo febrero-abril 1998, una cifra que aumentaría a 25 durante Noviembre 1998-Enero 1999. En ningún caso mediaron las sanciones previstas por la ley. En el mismo sentido, sobre Nicaragua: Fiallos (1998), p.381.

⁴⁴Zovatto (2003), p.86.

Tabla 8. Análisis FODA de los SEP de Centroamérica, Panamá y República Dominicana

| Fortalezas | Oportunidades | Debilidades | Amenazas |
|---|--|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - Presencia de sistemas de subsidio electoral en toda la región, en algunos casos con un adecuado nivel de generosidad. - En algunos países, la presencia de controles contables sobre la utilización de los subsidios públicos. | <ul style="list-style-type: none"> - Posibilidad de utilizar los subsidios electorales como un mecanismo de obligaciones impuestas por la legislación y la recaudación de fuentes deseables de financiamiento. - En algunos países, la existencia de mecanismos de contraloría de los gastos electorales que podrían utilizarse para ejercer alguna supervisión sobre las fuentes de ingreso. - Disponibilidad de una abundante experiencia internacional en materia de regulación. | <ul style="list-style-type: none"> - Virtual ausencia de controles sobre las donaciones políticas. - Ausencia de limitaciones sobre el gasto político. - Casi total ausencia de transparencia sobre las fuentes de ingreso de los partidos. - En algunos países, el bajo nivel de los subsidios públicos. - En algunos países, ausencia de desembolsos pre-electorales de los subsidios públicos. - Falta de cobertura de los procesos electorales internos de los partidos por parte de los subsidios públicos. - Carencia de estímulos para la recolección de contribuciones menores y cuotas de afiliación partidaria. - Ausencia de un régimen sancionatorio gradual, variado y creíble. - Ausencia de centralización de la responsabilidad financiera en las campañas. | <ul style="list-style-type: none"> - Alta dependencia de los capitales privados para financiar campañas. - Amplia disponibilidad en la región de fuentes de dinero ilegítimo para financiar campañas. - Aumento en la necesidad de fondos electorales, como producto del proceso de democratización interna de los partidos políticos. - Eventual adopción de un enfoque legislativo prohibicionista y excesivamente limitador de las contribuciones y gastos electorales, cuya aplicación no sea realista. |

Si las dificultades para regular el financiamiento político son comunes a todas las democracias, son aún más evidentes en el caso de las democracias de la zona estudiada. Como lo sugieren Torres Rivas y Aguilar en su estudio del caso guatemalteco, la investigación y regulación del financiamiento electoral tienen “supuestos de modernidad”.⁴⁵ Presuponen, esto es, la existencia de instituciones electorales y contraloras consolidadas, de partidos políticos mínimamente institucionalizados y de una prensa diestra, acuciosa, independiente y protegida de la intimidación política. La regulación del financiamiento electoral es una reforma política de “segunda generación”, que los sistemas democráticos sólo pueden razonablemente emprender una vez que tareas básicas como la cedulación de los ciudadanos o la erradicación del fraude electoral han sido superadas exitosamente.

Aun como reforma “secundaria”, una regulación comprensiva del financiamiento político no emerge espontánea e inevitablemente. Lo mismo en democracias consolidadas que emergentes, tales reglas nacen al ritmo de crisis y escándalos que ponen el tema en el centro de la agenda política. La crisis es la madre de la reforma, y en la región, las crisis y los escándalos ligados al financiamiento partidario se han sucedido con regularidad en el pasado reciente, dando paso, en algunos casos, a una nueva legislación o, al menos, propuestas de reforma.

3. Las prácticas de financiamiento electoral: una mirada a la realidad

3.1 Los procesos de recaudación de fondos

La información disponible sobre los procesos de financiamiento partidario es sumamente escasa, una escasez que refleja tanto la laxitud de la legislación vigente como la general falta de interés de la prensa y la academia en el tema. Una descripción detallada de tales procesos es, hoy, imposible. Las pocas investigaciones comparativas existentes sugieren que las prácticas de financiamiento de partidos están íntimamente ligadas al marco institucional, a la evolución histórica de los partidos y a su relación con la sociedad. Tienen, así, un carácter fuertemente idiosincrático y difícilmente generalizable. Con ambas precariedades en mente, procedamos, no obstante, a identificar algunos de los rasgos principales de las prácticas de financiamiento electoral en los países estudiados.⁴⁶

i) El peso de los subsidios directos y su activación

Como fue indicado con anterioridad, un cálculo preciso de la relevancia de los subsidios directos para los partidos en la región requiere de una estimación también

⁴⁵ Torres-Rivas & Aguilar (1998), p.283.

⁴⁶ El siguiente recuento está basado, principalmente, en la experiencia costarricense, recogida detalladamente en: Casas Zamora (próxima publicación). La información disponible sobre los otros países del Istmo, así como la recabada sobre Uruguay en el citado trabajo, permite suponer que algunos -aunque, en modo alguno, todos- los fenómenos detectados en Costa Rica ocurren también en otros países.

precisa del gasto electoral en cada uno de los países. Tales estimaciones no existen en ningún país, excepto, posiblemente, Costa Rica. En mayor o menor grado, sólo se dispone de algunos “cálculos informados” que dan, a lo sumo, una idea muy aproximada de los montos del gasto electoral y del peso relativo de los subsidios directos (ver Tabla 9).

Tabla 9. Gasto electoral total y peso relativo de los subsidios directos cerca 2000

| País | Ciclo Electoral | (A) Gasto electoral total (millones US\$) | (B) Subsidio directo (millones US\$) | (C) Fuentes privadas (millones US\$) (A-B) | (D) Porcentaje cubierto por subsidio (B-A) |
|-----------------|-----------------|--|---|---|---|
| Costa Rica | 1998 | 20.1 (1) | 11.5 | 8.6 | 58 |
| Rep. Dominicana | 2000 | 23.5 | 13.7 | 9.8 | 58 |
| Nicaragua | 2000-2001 | 22-24 | 10.6 | 11.4-13.4 | 44-48 |
| Panamá | 1999 | 20 (2) | 6.1 (4) | 13.9 | 30 |
| Honduras | 1997 | 15.3 | 1.5 | 13.8 | 10 |
| Guatemala | 1995 | 11.5 | 0.6 | 10.9 | 5 |
| El Salvador | 1999-2000 | n.d. (3) | 7.8 | n.d. | n.d. |

Notas: (1) Incluye elecciones nacionales y procesos electorales internos –tanto legislativos como presidenciales— en el PLN y el PUSC. El gasto en la elección nacional fue de US\$16.8 m. (2) Esta cifra debe ser tomada con particular precaución. La fuente sólo incluye una estimación de US\$10 millones para “una campaña presidencial”. La cifra del cuadro asume, pues, el gasto de al menos dos candidaturas presidenciales mayoritarias. Los gastos en elecciones legislativas, no incluidos en esta cifra, pueden ser sustanciales en Panamá. (3) No se dispone de estimados. Sin embargo, una fuente estimó en US\$ 8 millones el gasto publicitario de uno de los dos partidos mayoritarios durante la campaña presidencial de 1999 (CONE, 30/9/01). (4) Incluye sólo el 40% del subsidio desembolsado durante la campaña. Fuentes: Casas Zamora (2003), Duarte Isis (próxima publicación).

La tabla 9 muestra que mientras en Costa Rica, República Dominicana y, en menor grado, Nicaragua, los subsidios directos cubren una parte sustancial de las erogaciones electorales, en el resto de los países su efecto es más bien marginal. Los datos sugieren que durante la segunda mitad de los años noventa, los subsidios directos cubrieron aproximadamente un tercio de los gastos electorales totales en toda la región. Aun esta cifra es, con toda probabilidad, una sobreestimación, dada la exclusión del caso salvadoreño y de los procesos electorales intra-partidarios en toda la región (excepto en Costa Rica).

La manera en que los partidos acceden a estos recursos varía a través de la región, agudizando en algunos casos la dependencia de los receptores respecto del capital privado. En El Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana los partidos reciben directamente del Estado porciones sustanciales del subsidio con anterioridad a las elecciones. En el caso salvadoreño, tal entrega se da sin que medie garantía alguna para respaldar el préstamo en caso de que los fondos post-electorales asignados al partido no alcancen para cubrir el adelanto. Esta norma,

que obviamente facilita el acceso de los partidos al subsidio, se ha convertido en una fuente de recurrentes pérdidas para el Estado salvadoreño.⁴⁷

En los casos de Costa Rica y Nicaragua, donde el subsidio opera como un reembolso de gastos electorales, los partidos utilizan un elaborado sistema de bonos partidarios tendientes a captar durante la campaña recursos en efectivo respaldados por la expectativa del reembolso.⁴⁸ Conociendo por adelantado el monto del subsidio, los partidos costarricenses tradicionalmente han emitido títulos hasta por el monto de la subvención que estiman de segura recuperación según sus expectativas electorales. Sucesivas emisiones de bonos por encima de ese monto captan recursos que se estiman de improbable o imposible recuperación para los inversionistas. En todos los casos, los tomadores de bonos -usualmente, aunque no siempre, operadores financieros privados- compran los títulos con un descuento, derivando sustanciales utilidades en el proceso.⁴⁹ Aunque los tesoreros de los partidos costarricenses insisten en la naturaleza puramente financiera de las operaciones, algunas compras de bonos electorales han levantado dudas sobre sus eventuales efectos políticos, como lo veremos más adelante. El punto a notar es que los sistemas costarricense y nicaragüense de subsidio descansan sobre una paradoja: para hacer efectivos los recursos estatales, los partidos dependen de los capitales privados cuya influencia precisamente intenta limitar la subvención.

Los diversos mecanismos de activación de los fondos estatales coexisten con elaborados procesos de búsqueda de fondos privados. Como lo evidencia la Tabla 9, a pesar de la existencia de sistemas de subsidio público en todos los países, las fuentes privadas de financiamiento continúan siendo, por mucho, el sustento económico fundamental de las campañas electorales en la región. Detengámonos en algunos de los rasgos de su proceso de recaudación.

ii) La recaudación de donaciones políticas

-¿Quién hace la recaudación y cómo se hace?

En los países objeto de estudio, caracterizados por regímenes nítidamente presidenciales y partidos pobremente institucionalizados, las actividades de recaudación de donaciones electorales están fundamentalmente articuladas alrededor de las candidaturas presidenciales antes que de los órganos formales de los partidos.⁵⁰ Así, es el aspirante presidencial quien casi siempre lidera el proceso

⁴⁷ La Prensa Gráfica (LPGR), 10/3/02; Ulloa (1998), p.211.

⁴⁸ Casas Zamora (próxima publicación) y (2001), pp.321-322. En Nicaragua el mecanismo ha sido usado, en particular, por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). Ver: El Nuevo Diario (ND), 15/10/00, 13/8/01; Semanario Confidencial (CONF), 30/9/01.

⁴⁹ Cerca de un 15% del gasto electoral total de los partidos mayoritarios durante las elecciones de 1994 y 1998 correspondió al descuento financiero cobrado por los tomadores de bonos partidarios. En 1998 esos beneficios fueron a parar a muy pocas manos. Cerca del 80% de los fondos de campaña del PLN se obtuvieron de bonos colocados entre cuatro operadores financieros privados: Banca Promérica, Banex, Interfin y Grupo Sama (calculado de acuerdo los libros contables del PLN, facilitados a uno de los autores en diciembre de 1999 por los señores Antonio Burgués y Eduardo Morera, ex-tesorero y contador del PLN, respectivamente). Para la campaña de 2002, el único tomador de bonos del PLN fue, por el contrario, el Banco de Costa Rica, una institución estatal (La Nación [LN], 5/12/01, 15/12/01, 4/1/02).

⁵⁰ Nótese, sin embargo, que la separación en el tiempo de algunas elecciones en Nicaragua (municipales) y El Salvador (legislativas), atenúa significativamente este rasgo.

de búsqueda de fondos, sea contribuyendo personalmente con fuertes cantidades o asistiendo a múltiples actividades con potenciales donadores, que consumen una parte sustancial de su agenda. Un ex-tesorero de campaña de uno de los partidos mayoritarios en Costa Rica lo resume en estos términos: “El candidato se convierte en la figura de recaudación... Sin el candidato usted no recauda nada.”⁵¹

En esta tarea el candidato es normalmente asistido por un comité de finanzas. Este comité se recluta, invariablemente, entre el círculo íntimo del candidato y normalmente provee, en caso de victoria, algunos de los miembros claves del futuro gobierno, una regla que opera como un incentivo crucial para atraer donaciones.⁵² Los miembros de ese comité, y especialmente su coordinador, son escogidos por sus conexiones sociales y, generalmente, su respetabilidad entre la comunidad empresarial.⁵³ En los países de la región la recaudación de recursos privados para las campañas tiene lugar en un pequeño círculo social, cruzado por vínculos de familiaridad y confianza.

La mera familiaridad entre recaudador y donador no es, sin embargo, suficiente. Un sutil código opera en las campañas, según el cual las visitas a los donantes potenciales son reforzadas mediante la presencia de cercanos allegados al candidato o la del candidato mismo, de acuerdo con el tamaño de la contribución buscada. En la búsqueda de grandes contribuciones, la presencia del candidato es esencial.⁵⁴ De manera levemente perversa, los códigos del proceso de recaudación garantizan que los operadores políticos que potencialmente tendrán más influencia en una futura administración son precisamente aquellos que tienen contacto directo con los más grandes donadores privados.

Las visitas a grandes donadores son normalmente complementadas con una multitud de actividades de recaudación organizadas por los comités financieros. Estas pueden ser desde rifas de objetos valiosos hasta un programa estructurado de desayunos, almuerzos y cenas de recaudación, usualmente dirigidos a sectores específicos de la comunidad empresarial o profesional.

Cualquiera que sea la modalidad de su desembolso, los montos de las donaciones privadas varían según el poder adquisitivo del contribuyente y su

⁵¹ Vargas (28/10/99). Las actividades de recaudación de fondos consumen normalmente un 20-30% del tiempo de los aspirantes mayoritarios en Costa Rica, y hasta un 40% en ciertos momentos de la campaña (Alvarez [7/12/99], Figueres [3/11/99], Fishman [1/12/99]).

⁵² En Costa Rica, el tesorero de campaña del candidato vencedor casi invariablemente para ocupar un ministerio, como lo sugieren los ejemplos de los señores Porfirio Morera (1982), Guillermo Constenla (1986), Guillermo Madriz (1990), Marco A. Vargas (1994), Alberto Dent (1998) y Roberto Tovar (2002). Lo mismo sucede en Panamá: uno de los recaudadores principales de la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994 fue Felipe Virzi, su Vice-Presidente (PA, 13/8/01). Del mismo modo, uno de los principales encargados de la búsqueda de fondos para la campaña de Arnoldo Alemán en Nicaragua fue Byron Jeréz, un estrecho colaborador eventualmente nombrado al frente de la Dirección General Impositiva (ND, 9/9/01). Uno de los encargados del financiamiento de la campaña del actual Presidente de Nicaragua, Enrique Bolaños, ocupaba en el 2002 el Ministerio de Hacienda y otro, la dirección del Instituto de Desarrollo Rural (La Prensa Nicaragua [LPN], 1/5/02).

⁵³ “El comité de finanzas es gente que tiene prestigio profesional, en el campo empresarial, gente reconocida, gente de dinero que le da confianza a los otros de dinero, confianza que esos dineros que eventualmente van a dar, pues van a estar bien resguardados y bien gastados” (Tovar [1/11/99]). En el mismo sentido ver las declaraciones de Carlos Duque, presidente del Partido Revolucionario Democrático panameño, en PA, 13/8/01.

⁵⁴ “Si usted quiere que alguien firme un cheque por 8 millones de pesos (sic), el candidato tiene que estar ahí”, confió al autor el tesorero de campaña del ex-Presidente Miguel A. Rodríguez en Costa Rica (Dent [22/12/99]).

cercanía política con el candidato. Y muy probablemente varían también según el tamaño del círculo potencial de donantes: entre más reducido sea éste, mayor será la contribución promedio. Así, la evidencia disponible para el caso costarricense sugiere que donaciones de US\$35.000, el máximo autorizado por la legislación, son más bien excepcionales. Aunque contribuciones de US\$100.000 y hasta US\$150.000 han sido reportadas⁵⁵, las grandes contribuciones privadas en Costa Rica son hoy divididas en montos más pequeños, sea para cumplir con los topes introducidos en 1996 o, simplemente, para reducir su impacto económico sobre el donador.

En círculos empresariales aún más cerrados que el costarricense, los montos pueden aumentar considerablemente. Así, algunas informaciones de prensa han indicado que la contribución del Grupo Pellas, el consorcio empresarial más importante de Nicaragua, a la campaña presidencial del Partido Liberal Constitucional (PLC) en 1999 fue del orden de US\$750.000, y que contribuciones de al menos US\$50.000 eran esperadas de un grupo de unos 25 empresarios en el país.⁵⁶ En Panamá, las indagaciones en torno a la recepción de dineros del narcotráfico por parte de la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994 arrojaron algunos datos interesantes. Así, su partido, el Partido Revolucionario Democrático (PRD), reveló que 15 donantes proporcionaron US\$2.5 millones para la campaña electoral de 1994, para un promedio de US\$166,000 por contribuyente.⁵⁷ Esa cifra, sin embargo, palidece frente a los aportes conocidos del inversionista holandés Friedrich Specht al PRD (estimados en US\$550.000) y del empresario panameño Ricardo Martinelli a varios partidos (US\$400.000).⁵⁸ Y, como lo veremos luego, aun esas cantidades, muy sustanciales en cualquier parte del mundo, son, con toda probabilidad, una fracción del valor de las contribuciones en especie realizadas por los propietarios de medios de comunicación en toda la región.

Finalmente, vale la pena hacer notar que en algunos países, particularmente Nicaragua y Honduras, el proceso de captación de recursos domésticos tiene un elemento adicional, frecuentemente crucial para el partido de gobierno: la imposición de contribuciones electorales forzadas a los detentadores de cargos electivos y, en general, a los empleados públicos. Aunque los “impuestos de partido” sobre los cargos electivos -típicamente los legisladores- son un mecanismo usado en muchos países del mundo, incluyendo Costa Rica y El Salvador⁵⁹, lo que separa la experiencia de Honduras y, sobre todo, Nicaragua es la extensión del mecanismo a un espectro mucho más amplio de servidores públicos. Así, durante la campaña electoral municipal de 2000 en Nicaragua, el fiscal nacional del PLC afirmó que el

⁵⁵ Ver: ALCR, Exp. Leg. 10934, pp.4447, 4460, 4475; LN, 13/8/03. El tesorero de campaña del PLN en 1974, afirmó en el curso de una investigación legislativa que Robert Vesco había contribuido con casi US\$500,000 a la campaña presidencial de Daniel Oduber. Este último, sin embargo, lo negó y sostuvo que había retornado el dinero cuando se enteró de su origen. Ver: LN, 5-7/7/77; La República (LR), 11/5/77.

⁵⁶ CONE, 30/9/01.

⁵⁷ PA, 4/7/96.

⁵⁸ Sobre el caso de Specht: LPP, 21/7/96, 18/9/96, 5/3/01; PA, 11/7/96. Sobre Martinelli: PA, 13/8/01.

⁵⁹ Ver, por ejemplo, LPGR, 4/7/02. En Costa Rica, además, los impuestos de partido son utilizados casi totalmente para el sostenimiento de la estructura partidaria en época no electoral.

grueso de los recursos del partido era aportado por los empleados públicos, en particular los funcionarios de alto rango, que pusieron a disposición del partido hasta un mes completo de su salario. Las presiones del partido gubernamental sobre los empleados estatales fueron denunciadas por algunos reportes de prensa.⁶⁰ Como lo veremos luego, tanto en Nicaragua como Honduras, esta práctica forma parte de un fenómeno más amplio de utilización indiscriminada del aparato estatal para favorecer la campaña electoral del partido oficial.

-¿Quiénes contribuyen?

Más allá de la excepción de los mecanismos de contribución forzosa para los empleados públicos, toda la evidencia indica que la búsqueda de recursos electorales domésticos se concentra, casi en su totalidad, en un grupo muy reducido de grandes empresarios en cada país. Este círculo es, con toda probabilidad, extraordinariamente pequeño en países como Panamá y Nicaragua. El caso del PRD panameño en 1994 ya ha sido citado.⁶¹ Pero aun la lista de donantes publicitada por el Movimiento Papá Egoró, relativamente distante a la élite empresarial panameña, no incluyó sino a 148 empresas y particulares en 1994.⁶² De igual modo, en Nicaragua, la lista de donantes principales a las campañas políticas incluye, presumiblemente, a las cabezas de los cuatro grupos empresariales y financieros más importantes del país, a un número similar de grandes empresarios extranjeros con fuertes intereses en Nicaragua y a unas 20 corporaciones más pequeñas, capaces de hacer donativos de por lo menos US\$50.000.⁶³ En República Dominicana, la reciente quiebra del Banco Intercontinental (BANINTER) puso en evidencia que los principales partidos y dirigentes políticos dominicanos recibieron importantes contribuciones de esta entidad financiera.⁶⁴ Aun en Costa Rica, un país con tradiciones relativamente igualitarias en el contexto centroamericano, el proceso de recaudación se caracteriza por un extraordinario elitismo. Aún más, dado el restringido círculo social dentro del que tiene lugar la recaudación, es natural que los más grandes contribuyentes sean buscados por todos los partidos mayoritarios y terminen repartiendo fondos entre todos. Esta práctica, ampliamente conocida en Costa Rica, tiene réplicas documentadas en

⁶⁰ND, 15/10/00. En Honduras, David Matamoros Batson, un personero electoral ligado al Partido Nacional, reconoció que cuando su partido está en el poder impone una aportación forzosa de 10% para los salarios de más de 7000 lempiras (aproximadamente US\$500), 5% para los de más de 5000 lempiras y 3% para los de más de 1200 lempiras (Mejía et al. [2001]).

⁶¹Otro ejemplo: en 1998 el Frente Empresarial del PRD anunció una donación de US\$5 millones para la realización de un plebiscito para permitir la reelección del Presidente Pérez Balladares. Consultado sobre el origen de los fondos, el secretario del Frente indicó, simplemente, que se trataba de “empresarios de primera línea”, amigos del Presidente (PA, 8/5/98).

⁶²PA, 9/7/96.

⁶³CONF, 30/9/01.

⁶⁴El Gobernador del Banco Central de República Dominicana reveló al país una lista de una parte de las donaciones a partidos políticos realizadas por BANINTER, que abarca contribuciones al Partido Revolucionario Democrático y otros partidos para la celebración de mítines y demás actividades electorales de cara a los comicios del año 2002. Ver: Duarte [próxima publicación].

Guatemala, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y, fuera de la región, Uruguay.⁶⁵

Es crucial notar, sin embargo, que tal concentración de donadores privados no presupone ni conduce a ningún esfuerzo coordinado por parte de los contribuyentes. Una de las características fundamentales de los procesos de recaudación en la región es el predominio de los vínculos individuales entre donadores y políticos, antes que de formas de participación colectiva de sectores sociales o económicos. En cerrados círculos sociales, los vínculos de familiaridad y el contacto directo entre contribuyentes y políticos pasa por encima y, de hecho, hace innecesario el papel financiero de los grupos de presión organizados (cámaras empresariales, por ejemplo). Esta falta de coordinación, tiene implicaciones cruciales en la definición de las retribuciones buscadas por los donadores políticos. Como lo veremos luego, a diferencia del papel de los grupos organizados en EEUU, los donadores centroamericanos no persiguen, por lo general, el “secuestro” de políticas estatales para un sector social o empresarial sino beneficios individuales más o menos tangibles.

Si bien las donaciones empresariales no pueden ser entendidas con una lógica sectorial, los empresarios de algunos sectores específicos participan del proceso con singular asiduidad. Los empresarios de la construcción y del sector bancario son reconocidos contribuyentes en los países de la región.⁶⁶ Pero, sobre todo, los propietarios de medios de comunicación y estaciones privadas de televisión constituyen un grupo singularmente importante de donadores políticos. Los ejemplos abundan. En República Dominicana, los ex-propietarios del *Listín Diario* reconocieron públicamente que, por razones económicas, la línea editorial del periódico había sido comprometida con causas político-partidistas. En el caso costarricense, si bien el Código Electoral obliga a los medios de comunicación a hacer públicas sus tarifas y a garantizar acceso igualitario a todos los partidos, la regla no impide a los propietarios de los medios donar parte del espacio publicitario a algunos partidos, haciendo la norma nugatoria en la práctica. Así, diferencias significativas de precio persisten y ningún partido o candidato termina pagando la tarifa oficial.

En efecto, una comparación del valor oficial de la pauta publicitaria de los partidos políticos costarricenses durante la campaña presidencial 1997-98 y sus gastos reportados ante la Contraloría General de la República por concepto de publicidad televisiva, revela descuentos por US\$2.1 millones, en cuenta US\$1.7 millones al PUSC, amplio favorito durante la campaña, con toda probabilidad la más grande donación hecha por sector alguno durante el ciclo electoral. Una indagación de los patrones de descuento durante las campañas 1990-98 revela, aún

⁶⁵ Para Costa Rica y Uruguay: Casas Zamora (próxima publicación). Para Nicaragua: CONF 30/9/01. Para Panamá: LPP, 7/7/96, 28/2/02; PA, 13/8/01. En Guatemala es paradigmático el caso del empresario televisivo mexicano Remigio Angel González, cortejado intensamente por todos los partidos: La Prensa Libre Guatemala (PLG), 14/2/00.

⁶⁶ Sobre la participación de empresarios de la construcción en Costa Rica: Chávez (22/10/99). En Nicaragua es paradigmático el caso de la empresa de construcción “Modultecsa”, fundada por un yerno del ex-Presidente Alemán y por inversionistas cubanos, fuertes contribuyentes a su campaña (vid infra, pp.37-38). En cuanto a la participación del sector financiero en Costa Rica y Nicaragua, vid supra nota 57 y CONF 30/9/01. Se conocen, además, los casos de los banqueros Francisco Alvarado McDonald en Guatemala y Mayor Alfredo Alemán en Panamá, muy ligados, según reportes de prensa, al financiamiento de las campañas de Alfonso Portillo y Ernesto Pérez Balladares, respectivamente, así como el caso del Banco Intercontinental en República Dominicana (PLG, 10/3/01; LPP, 29/6/96 y 5/3/01; Duarte [próxima publicación]).

más, el sistemático favorecimiento del partido favorito durante la campaña por parte de las empresas televisivas.⁶⁷ Particularmente perturbadora es la experiencia guatemalteca, donde la televisión abierta es monopolizada por un operador privado: el empresario mexicano, radicado en Miami, Remigio Angel González. Desde mediados de los años ochenta, su posición monopólica ha conferido a González un desproporcionado poder político en Guatemala, particularmente visible durante y tras la elección de 1999, en la que activamente apoyó al vencedor Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Como lo han admitido públicamente todos los partidos guatemaltecos, cortejar el apoyo político-financiero de González es de primordial importancia para cualquier aspirante presidencial.⁶⁸

El caso de González en Guatemala es indicativo no sólo del determinante papel financiero de los propietarios de medios de comunicación sino también de la importancia que, en diferentes grados, continúan teniendo las fuentes foráneas en las campañas de la región. Su utilización es ampliamente notoria en Nicaragua y Guatemala, menos obvia aunque probablemente sustancial en Panamá y El Salvador, más limitada en Costa Rica (aunque no siempre fue así), e indeterminada en Honduras. En el caso nicaragüense, mencionado más arriba, es conocida la realización de actividades de recaudación en Miami y, en mucho menor grado, Costa Rica, por parte de todos los partidos.⁶⁹ Reportes de prensa sugieren que las contribuciones recogidas por el PLC en 1996 entre el exilio cubano en Miami pudieron haber llegado a varios millones de dólares, tanto como sugieren que una parte de la campaña del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) podría haber sido financiada con aportes del gobierno libio, una acusación negada reiteradamente por los personeros sandinistas.⁷⁰ Igualmente, las indagaciones en torno a las contribuciones del narcotraficante colombiano José Castrillón Henao a

⁶⁷ Casas Zamora (próxima publicación). Valor de pauta publicitaria calculado a partir de datos de Servicios Publicitarios Computarizados (varios años). Gastos reportados por los partidos tomados de: Contraloría General de la República (CGR), Departamentos de Estudios Especiales, Informes No. 158-90, 167-90, 70-94, 85-94, 92-94, 99-94, 95-98, 96-98 y 97-98.

⁶⁸ PLG, 14/2/00, 5/3/00. El monopolio televisivo de González ha sido criticado por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, por el Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos (OEA) y por la Sociedad Interamericana de Prensa. (SIP). En setiembre de 2001, el ex-Presidente Alfonso Portillo reconoció que González disfrutaba de un monopolio y se comprometió, ante una delegación de la SIP, a subastar las dos frecuencias televisivas estatales entre otros operadores. Ver: PLG, 14/2/00, 24/2/01; SIP (2001). También: "Media in Guatemala: From war to censorship" (2002); "Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press" (2002).

⁶⁹ ND, 29/4/99, 15/10/00, 13/8/01, 9/9/01. Un empresario costarricense confirmó su asistencia a actividades de recaudación en San José por parte de la candidatura de Arnoldo Alemán en 1996 (Ruiz [10/12/99]). Un curioso reporte publicado en uno de los diarios nicaragüenses en los meses previos a la elección presidencial de 2001, da una idea de la importancia decisiva de las fuentes externas de financiamiento aún para los partidos minoritarios: "La Prensa conoció extraoficialmente que los conservadores están agobiados por la falta de financiamiento para la campaña electoral, y que Ernesto Leal viajará este fin de semana fuera del país a conseguir recursos económicos. En caso de lograrlo, lo convertirían en el futuro candidato presidencial de los conservadores. No obstante, las mismas fuentes confiaron que el presidente del Partido Conservador, Mario Rappacoli, podría emprender una gestión similar" (LPN, 21/7/01).

⁷⁰ En setiembre de 2001, Ricardo Mas Canosa, directivo de la Fundación Cubano-Americana, denunció públicamente que el ex-Presidente Arnoldo Alemán había desviado a cuentas personales US\$2.5 millones que le fueron donados por la Fundación, con sede en Miami, durante la campaña de 1996. Los personeros del Partido Liberal Constitucional dijeron no acordarse de la donación y el cargo nunca fue investigado (ND, 9/9/01; LPN, 12/9/01). Algunos episodios de corrupción durante la administración Alemán, permiten inferir que las donaciones a su campaña por algunos miembros del exilio cubano pueden haber sido, efectivamente, muy sustanciales. La presunta ayuda de Libia al FSLN es mencionada en CONF, 30/9/01.

la campaña del PRD en Panamá en 1994, permitieron descubrir otras donaciones muy sustanciales por parte de extranjeros.

La experiencia costarricense muestra una evolución interesante.⁷¹ Si amplia evidencia existía de la participación de capital extranjero -frecuentemente controvertido- en las elecciones costarricenses durante la década de 1970⁷², para finales de los años ochenta la situación había adquirido ribetes altamente perturbadores. Así, una serie de investigaciones parlamentarias sobre la penetración del narcotráfico en el país reveló que ambos partidos mayoritarios habían recibido durante la campaña de 1986 contribuciones sustanciales de parte de extranjeros involucrados en diversas actividades delictivas.⁷³ Si las investigaciones no demostraron concluyentemente la responsabilidad de los candidatos presidenciales y sus recaudadores principales, al menos dejaron en claro la asiduidad con que los partidos costarricenses, liberados de toda regulación legal, cortejaban los fondos de origen extranjero. La investigación reveló múltiples donaciones de empresarios foráneos radicados en Costa Rica -en algunos casos por grandes montos-, la organización de diversas actividades de recaudación por parte de ambos partidos en EEUU, y sustanciales contribuciones por parte de “partidos hermanos”, incluyendo el PRD panameño, controlado a la sazón por Manuel Antonio Noriega. Estas indagaciones, cuyas revelaciones dominaron la campaña presidencial de 1990, constituyeron un punto de inflexión que eventualmente conduciría a la adopción de controles legales sobre las donaciones extranjeras. La experiencia de 1986 ha hecho a los recaudadores costarricenses -casi siempre reputados empresarios nacionales- generalmente reacios a buscar activamente fuentes foráneas de financiamiento.⁷⁴ Tal cautela y la drástica contracción de las contribuciones de los partidos y gobiernos “hermanos”⁷⁵ probablemente han reducido la disponibilidad de fondos extranjeros en las campañas costarricenses. Debe enfatizarse, sin embargo, que, pese a las prohibiciones legales, tales fondos continúan siendo recaudados, como quedó claro tras la campaña de 2001-02.⁷⁶

⁷¹ Casas Zamora (próxima publicación).

⁷² Ver investigación legislativa: ALCR, Exp. Leg. 7898.

⁷³ ALCR, Exp. Leg. 10200-10684-10934.

⁷⁴ El tesorero de campaña del Partido Unidad Social-Cristiana (PUSC) en 1998, conocido banquero nacional, lo puso en términos muy claros a uno de los autores: “Las fuentes internacionales son, hoy, cero. Antes, mucho; hoy en día, cero. (Buscar contribuciones extranjeras) es ir a meterse en 'camisa de once varas' para que lo metan en la cárcel a uno...” (Dent [22/12/99]).

⁷⁵ Una importante excepción de este fenómeno es el caso del gobierno de la República de China en Taiwán, citado por un entrevistado como una fuente de fondos para los dos partidos mayoritarios costarricenses, debido a obvias razones geopolíticas (Fishman [1/12/99]). Esto es más que una especulación. En el año 2003, se reveló que la campaña del Presidente Abel Pacheco recibió US\$500,000 en donaciones ilegales de dos firmas con sede en Taiwán, aparentemente vinculadas con el gobierno de la isla (LN, 20-22/8/03; LN, 3/10/03; LN, 14/10/03). Aunque éste último rechazó cualquier participación en el caso, la existencia de un fondo secreto para apoyar a gobiernos y políticos “amigos” en todo el mundo, ha sido públicamente admitida por diplomáticos taiwaneses (The Washington Post, 5/4/2002).

⁷⁶ La evidencia de la campaña 2001-02 muestra que, en algunos casos, los montos involucrados continúan siendo significativos. Por ejemplo, durante la campaña, Credomatic, un operador financiero local, contribuyó con US\$250,000 a ambos partidos mayoritarios. Credomatic pertenece a Casa Pellas, un conglomerado nicaragüense con intereses financieros y comerciales en toda Centroamérica (LN, 13/8/03; LN, 5/9/03).

-¿Para qué contribuyen?

Los motivos para hacer una contribución a un partido o candidato son múltiples y frecuentemente simultáneos. Mientras el peso de las tradiciones políticas, de las afinidades personales, o de la identificación ideológica -un punto de particular importancia en Nicaragua⁷⁷- basta en muchos casos para atraer contribuciones significativas del sector empresarial, es evidente que la búsqueda de beneficios tangibles es el motor fundamental del proceso de recaudación. En palabras del ex-Presidente de Panamá, Guillermo Endara: “Creer que no se obtienen favores haciendo donaciones a las campañas es querer pecar de inocente.”⁷⁸

Los favores buscados son muy variados y, por lo general, implícitos. Dados los grandes poderes de nombramiento de las presidencias de la región, los puestos en los órganos políticos constituyen una obvia opción de intercambio. Sin embargo, más común es la búsqueda de otros beneficios. En la gran mayoría de los casos, las contribuciones empresariales constituyen una especie de póliza de seguro capaz de garantizar, en caso de necesidad, el acceso a los tomadores de decisión y la buena voluntad de éstos. Uno de los recaudadores principales de la campaña del PRD panameño en 1994 describió en los siguientes términos la lógica de la mayoría de las contribuciones empresariales:

“Si yo entrego una cantidad de dinero, quiero que me coja el teléfono y si tengo un problema que me escuche, no tanto que me lo resuelva... pero que me atienda... Tú lo que compras es acceso... por ejemplo si doné a Pérez Balladares, el día que lo llame quiero que él sepa quien quiere hablarle.”⁷⁹

Un empresario costarricense lo confirma en términos casi idénticos:

“...lo que la gente quiere con (la contribución), como primera cosa, es acceso. Esa es la cosa fundamental. Es acceso no tiene que ser necesariamente al presidente. ¿Cuándo necesitás al presidente? Casi nunca. Vos lo que necesitás es acceso a los ministros. Generalmente la gente que está en finanzas van a ser ministros. Entonces uno los llama y pide que le saquen una cita con fulano de tal. Eso es muy importante. No es influencia: es acceso, que no todo mundo lo tiene. El poder llegar y explicarle un problema a alguien es una gran ventaja.”⁸⁰

Casi siempre, pues, la contribución compra un recurso antes que un resultado, y tanto el donador como el receptor están concientes de los sutiles términos del intercambio. En otras situaciones, sin embargo, el quid-pro-quo puede ser menos difuso. Las donaciones de gran magnitud tienden a suponer solicitudes específicas

⁷⁷ Una fuente periodística cita que aunque los principales grupos empresariales nicaragüenses hacen donativos a los dos partidos mayoritarios, sus contribuciones al PLC superan ampliamente, probablemente por un factor de 3 a 1, a sus donaciones al FSLN.

⁷⁸ PA, 13/8/01.

⁷⁹ PA, 13/8/01.

⁸⁰ Schyfter (9/12/99). Sus palabras fueron confirmadas por casi todos los donadores, recaudadores y políticos costarricenses y uruguayos citados en: Casas Zamora (próxima publicación). A la misma conclusión llegan también Ardaya & Verdesoto (1998) en su estudio del caso ecuatoriano.

por parte del contribuyente, normalmente ligadas a decisiones de inversión pública, condonación de deudas para con instituciones públicas, o pronta cancelación de deudas estatales.

En fin, la manera de pagar los favores suele ser muy variada y depende tanto de las circunstancias como de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros, por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En ciertas ocasiones comportan dar apoyo o hacer la vista gorda, protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras circunstancias implican adoptar una política determinada en favor de tal o cual grupo de presión.⁸¹

Con todo, a pesar de la magnitud de algunas donaciones y de la especificidad de la solicitud correspondiente, es crucial no perder de vista el carácter contingente del intercambio entre quien dona los fondos y quien los recibe. En la generalidad de los casos, el poder de negociación del político aumenta decisivamente cuando ha pasado el momento de la elección, particularmente en ausencia de reelección sucesiva, como es el caso de los presidentes en toda Centroamérica.

Los riesgos del donador operan, así, como un desincentivo para las grandes contribuciones. Ese riesgo se reduce significativamente, sin embargo, cuando el donador es respaldado por un vínculo previo con el receptor de los fondos, cuando dispone de mecanismos coercitivos post-electorales sobre éste, o, simplemente, cuando está dispuesto a utilizar otros instrumentos de compra de la voluntad política, como sobornos. En esos casos, el efecto de las contribuciones políticas se subsume en un síndrome más amplio de distorsión del interés general. Paradójicamente, pues, los casos más relevantes desde la óptica de la integridad del sistema político son aquellos en los que los efectos de las contribuciones electorales son, acaso, menos claros e identificables.

Cualesquiera sus efectos, los procedimientos de recaudación que han sido descritos funcionan dentro de un marco de controles legales y extra-legales que varía de país en país. Revisemos, brevemente, la aplicación práctica de estos controles en la región.

3.2 Los controles del financiamiento electoral en la práctica

Esta sección empieza recordando lo que hemos visto más arriba: no hay en la región demasiados controles legales sobre el financiamiento partidario que puedan ser aplicados. Además de eso, casi sin excepciones, la aplicación de las pocas reglas existentes ha sido muy deficiente. En El Salvador, donde no hay más normas de financiamiento partidario que las del subsidio directo, el Estado ha demostrado ser incapaz aun de recuperar las cuantiosas sumas adeudadas por los partidos beneficiados con los adelantos del subsidio⁸². En Honduras, por su parte, un esquema relativamente elaborado de transparencia financiera y de restricciones a las donaciones privadas y a la duración de las campañas ha devenido letra muerta.

⁸¹Zovatto (2003), p.40.

⁸²Una auditoría de la Corte de Cuentas reveló que “no se encontró evidencia de la gestión realizada por el Ministerio de Hacienda para recuperar la deuda política que enfrentan estos partidos” (LPGR, 25/7/02). Ver también LPGR, 10/3/02.

En la práctica, el Tribunal Nacional de Elecciones (TNE) no ha exigido nunca la presentación de los estados financieros de los partidos, ni ha aplicado las sanciones vigentes para la emisión de publicidad electoral fuera de la campaña oficial.⁸³

Similar suerte ha corrido la legislación de Nicaragua. En este país, si bien desde 1996 la ley ha obligado a los partidos a mantener su documentación financiera a la orden de la Contraloría General de la República (CGR), ninguna supervisión ha sido ejercida por ésta. Así, por ejemplo, aunque la Ley Electoral de 1996 expresamente prohibía las contribuciones extranjeras y obligaba a los partidos a reportar todas sus donaciones, ningún mecanismo contralor se activó cuando los partidos no reportaron una sola contribución privada durante la campaña de 1996, cuyo costo, sólo para el partido vencedor, se estimó en US\$6 millones, buena parte de ellos recaudados en el exterior.⁸⁴ Las escuetas regulaciones introducidas en 2000, que se limitan a prohibir las donaciones anónimas y las de contratistas del estado, no han cambiado este patrón. El director del Departamento de Atención a Partidos Políticos de la CGR, reconoció públicamente en 2001 la inexistencia de mecanismos de control para determinar si los partidos reciben dinero de fuentes ilegales durante las campañas electorales.⁸⁵ Tales controles son debilitados, entre otras cosas, por la difusa delimitación de las competencias que en la materia ostentan el Consejo Supremo Electoral (CSE), la CGR y la Procuraduría Electoral, una superposición que deja a los mecanismos de supervisión en una zona normativa gris y conduce a su parálisis.⁸⁶ Aun los controles sobre la utilización del subsidio público son frágiles y de dudosa efectividad. Así, bien entrado el año 2000, el ente contralor y la autoridad electoral aún trabajaban en la elaboración de un reglamento para afinar los gastos partidarios que serían aceptados como reembolsables, luego de que en 1996 los partidos no rindieron las cuentas que les exigía la legislación ni cancelaron sus deudas con el fisco.⁸⁷ Sólo muy reciente y tentativamente se han activado, por vez primera, algunos mecanismos de investigación sobre el financiamiento partidario, luego de la tácita admisión por parte de personeros del PLC de la utilización de bienes y fondos públicos durante la campaña del partido en 2001, un fenómeno reiteradamente denunciado antes de la elección por la prensa opositora.⁸⁸ La efectividad de esta indagación aún está por verse.

En el caso dominicano los cambios introducidos en el régimen de financiamiento de los partidos políticos a partir de 1997, han incrementado significativamente los fondos con que cuentan. Sin embargo, en el contexto actual, la ley electoral no dispone de procedimientos y medios apropiados que obliguen a estas organizaciones a informar sobre las fuentes y magnitud del financiamiento privado y a rendir cuentas del destino de los recursos tanto públicos como privados de que

⁸³ Molina & Suyapa (1998), p.309; Mejía et al. (2001); La Prensa Honduras (LPH), 15/6/96.

⁸⁴ Fiallos (1998), p.381; CONF, 30/9/01.

⁸⁵ LPN, 12/9/01.

⁸⁶ Ver, por ejemplo, la atribución de culpas mutuas por parte de los personeros de los tres órganos en: ND, 15/10/00.

⁸⁷ LPN, 28/6/00.

⁸⁸ ND, 2/10/01 y 29/10/01. En mayo de 2002 los delegados sandinistas ante el Consejo Supremo Electoral (CSE) pidieron a la Procuraduría General de Justicia investigar la financiación del PLC durante la campaña de 2001. La Fiscalía prometió dar curso a la investigación (LPN, 3/5/02, 9/5/02; ND, 9/5/02).

disponen.⁸⁹ Todo ello, a pesar de que la Junta Central Electoral ha emitido el Reglamento sobre la Distribución de la Contibución Económica del Estado a los Partidos Políticos en el que se fijan, entre otras cosas, reglas con respecto a la contabilidad partidaria, documentos justificativos o comprobantes de gastos.

Aunque estrictamente limitados a la fiscalización del uso del subsidio directo, los controles existentes en Guatemala y Panamá operan, aparentemente, con mayor efectividad. Las autoridades guatemaltecas realizan auditorías en los partidos políticos, aunque, por no ser públicos los resultados, su rigurosidad se desconoce.⁹⁰ En Panamá, la introducción del subsidio estatal en 1997, ha venido acompañada de un complejo sistema de rendición de cuentas antes de cada sucesivo desembolso de la subvención. Las propias autoridades electorales panameñas estiman que hay un control bastante recio sobre esos recursos.

El caso costarricense, por último, muestra la curiosa coexistencia de algunos controles severamente aplicados con otros inexistentes en la práctica. Así, al igual que en Guatemala y Panamá, en Costa Rica los partidos elegibles para recibir el reembolso estatal deben presentar ante la CGR los comprobantes de sus gastos electorales, siguiendo las detalladas instrucciones de la legislación y los reglamentos vigentes. La densa regulación del proceso y la debilidad administrativa de los partidos costarricenses han convertido el trámite en un costoso ejercicio, cuya utilidad ha sido reiteradamente cuestionada por la propia autoridad contralora.⁹¹ El problema de los controles sobre el subsidio directo en Costa Rica no radica en la debilidad de su aplicación sino, acaso, en su excesiva severidad.

Contrariamente, las regulaciones al financiamiento privado introducidas en 1996 se han visto erosionadas en la práctica. La presentación de los informes periódicos de ingreso por parte de los partidos es, hoy, un ritual casi voluntario, que no todos los partidos cumplen con regularidad. Aún más, aduciendo no estar autorizada para constatar la veracidad de la información reportada por los partidos, el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) ha declinado hacer una auditoría detallada de sus informes, limitándose a monitorear el respeto al tope de contribución individual.⁹² Asimismo, los partidos no están obligados a reportar las contribuciones recibidas en especie, que pueden ser, en algunos casos, muy sustanciales.

Poco tiempo después de introducidos, la debilidad de los controles sobre el financiamiento privado ya había sido advertida por algunos tesoreros de campaña y jerarcas electorales.⁹³ Tales advertencias fueron confirmadas concluyentemente durante y después de la campaña de 2001-02. Ya en los días finales de la campaña,

⁸⁹ Duarte (próxima publicación).

⁹⁰ Torres-Rivas & Aguilar (1998), p.271.

⁹¹ Ya en 1959, uno de los auditores de la CGR hizo notar que el proceso de revisión detallada de la documentación presentada por los partidos era un trabajo "impráctico y de resultados negativos" (Diario de Costa Rica [DCR], 18/6/59). Tenía razón: durante décadas los partidos terminaron recibiendo del Estado la misma suma a la que de cualquier modo hubieran tenido derecho según su resultado electoral. Esta práctica se rompió a partir de 1998, cuando la introducción de una reglamentación excesivamente detallada hizo casi imposible, aun para los partidos mayoritarios, la justificación de todos sus gastos.

⁹² Fonseca (24/11/99), LN, 1-3/10/99.

⁹³ Un ex-tesorero de campaña del PUSC confió a uno de los autores: "La verdad del caso es que la ley habla de un máximo de contribuciones, pero eso son cantos de sirena. De alguna manera se cumple con la ley, pero por otro lado hay una sola fuente" (Tovar [1/11/99]). También Fonseca (24/11/99), Villegas (17/9/99).

la prensa documentó varios casos de contribuciones reportadas bajo nombres falsos en los informes sometidos por el PLN ante el TSE.⁹⁴ Más tarde, en setiembre de 2002, una nueva investigación periodística reveló que la campaña del Presidente Pacheco había puesto en práctica un amplio esquema para eludir los controles legales y partidarios sobre las actividades de recaudación de fondos. Mediante una compleja estructura paralela, que involucraba varias sociedades y cuentas bancarias, incluida una en Panamá, la campaña de Pacheco canalizó varios millones de dólares en donaciones privadas que no fueron nunca reportadas al TSE y que, en muchos casos, vulneraban los topes y prohibiciones legales.⁹⁵ En ausencia de un esfuerzo institucional para aplicarlos, los controles legislados en 1996 han devenido, en la propia expresión del Presidente del TSE “meramente cosméticos”.⁹⁶

Como se dijo más arriba, a falta de un marco normativo rigurosamente aplicado, el control del financiamiento electoral recae sobre otros mecanismos, como los instrumentos internos dispuestos por los propios partidos y las investigaciones legislativas o periodísticas. Los primeros tienden a ser, al igual que la legislación, débiles y restringidos. La experiencia regional muestra claramente que la recaudación de fondos electorales rara vez está en manos de las estructuras formales de los partidos, siendo más bien la tarea de grupos muy pequeños y casi impenetrables articulados alrededor de los candidatos presidenciales y responsables únicamente ante el propio aspirante. Consultado por la prensa sobre su conocimiento de las prácticas de financiamiento del PUSC en 1993-94, el actual mandatario costarricense, Abel Pacheco, a la sazón presidente de su partido, afirmó no sólo no haber tenido ninguna relación con el proceso de recaudación sino que, de hecho, esa había sido una de sus condiciones para aceptar el puesto.⁹⁷ De modo similar, aunque la legislación guatemalteca establece como una de las funciones de la Asamblea Nacional de cada partido la de “conocer, aprobar o improbar el informe económico que el Comité Ejecutivo Nacional debe presentarle”, un dirigente de la Unión de Centro Nacional (UCN) advirtió que “hasta la última administración partidaria ni el Comité Ejecutivo conocía cómo se manejaban los fondos.”⁹⁸ Lo mismo parece suceder en Nicaragua: sorprendidos por las declaraciones del presidente del PLC en cuanto al uso electoral de recursos públicos, los principales recaudadores de fondos de la campaña presidencial de Enrique Bolaños fueron prestos en desligarse del financiamiento del partido y su nómina de candidatos legislativos. “Yo te aseguro -manifestó el propio Bolaños- que la campaña fue financiada por nosotros y manejada aparte, y ustedes veían que (el local) de la campaña presidencial estaba a un lado de un edificio del PLC y se manejó aparte.”⁹⁹

Más importantes que los controles impuestos sobre los recaudadores por sus partidos han sido los derivados de la intervención de la prensa y el parlamento. La

⁹⁴ LN, 29-30/1/02; LN, 12-15/2/02; LN, 24-26/3/02.

⁹⁵ Ver, entre muchos: LN, 20-25/9/02; LN, 30/9/02; LN, 9-10/10/02; LN, 14-19/10/02; LN, 5/11/02; LN, 4/4/03; LN, 9/5/03; LN, 23/5/03; LN, 30/5/03; LN, 7/6/03.

⁹⁶ Fonseca (24/11/99).

⁹⁷ LN, 31/7/95. Ver también Casas Zamora (próxima publicación).

⁹⁸ Torres-Rivas & Aguilar (1998), pp. 271-272.

⁹⁹ LPN, 1/5/02.

utilización de estos mecanismos ha sido, sin embargo, muy limitada en la región. Fuera de Costa Rica, no se registran en ningún otro país investigaciones parlamentarias sobre el financiamiento partidario. La cobertura de prensa, por su parte, ha sido virtualmente inexistente en El Salvador y Honduras, y tangencial en los casos de Nicaragua, Guatemala y República Dominicana. En estos últimos países, el tema ha figurado recientemente en la prensa, pero meramente como un elemento accidental de escándalos mayores de corrupción.

Las experiencias panameña y costarricense divergen de las anteriores. Así, la emergencia del financiamiento político como un tema de discusión pública en Panamá es debida casi enteramente, a la acuciosidad de la prensa, que reveló la recepción de “narcocheques” por la campaña presidencial de Ernesto Pérez Balladares en 1994.¹⁰⁰ El revuelo causado obligó a todos los partidos a dar explicaciones sobre sus fuentes de financiamiento y, más importante aún, condujo a la introducción del subsidio partidario en 1997.¹⁰¹ De igual manera, la modificación de la legislación costarricense en 1996 difícilmente hubiese sido posible sin las investigaciones legislativas de 1987-1991 sobre la penetración del narcotráfico en las esferas políticas, incluido el financiamiento partidario.¹⁰² La emergencia del narcotráfico como una amenaza real para los recaudadores de fondos y la intensa cobertura de prensa que rodeó las investigaciones legislativas, sirvió para activar mecanismos de auto-control entre los recaudadores costarricenses, generalmente preocupados por su reputación social y empresarial. Eso se tradujo, en campañas posteriores, en la adopción de prácticas financieras generalmente más cautelosas por parte de los partidos mayoritarios costarricenses, sobre todo respecto de la recolección de dineros de origen foráneo. Como lo muestra la experiencia de la última campaña, la sostenibilidad de estos mecanismos de auto-control es precaria y, en todo caso, dependiente del continuo interés periodístico en el tema.

4. Consideraciones finales

Un balance de la situación actual, en el nivel regional, muestra como principales características las siguientes:

- a) Los SFP tienen, en general, muy pocas regulaciones al financiamiento privado y están orientados, con diversos grados de generosidad, a la provisión de subsidios estatales a los partidos;

¹⁰⁰ Nótese, sin embargo, que la denuncia original se debió al semanario internacional británico “The Economist”. Pero la cobertura de la prensa panameña a partir de la admisión presidencial de haber recibido los fondos fue abundantísima y permitió esclarecer muchos aspectos sobre el financiamiento de las campañas en Panamá.

¹⁰¹ Durante el escándalo, en 1996, cinco partidos panameños enviaron una lista a las autoridades electorales con los nombres de sus contribuyentes y los montos recaudados durante la campaña de 1994 (Valdés [1998], p.414).

¹⁰² ALCR, Exp. Leg. 10200-10684-10934. Ya antes de las investigaciones de las comisiones legislativas sobre el narcotráfico, en 1974 y 1977 se habían instalado comisiones investigadoras sobre el financiamiento de los partidos, con el objeto de indagar, respectivamente, el caso SAOPIM y la recepción de donaciones de Robert Vesco por parte de los partidos durante la campaña de 1974. El escándalo de las contribuciones no reportadas por la campaña del Presidente Pacheco también condujo al nombramiento de una comisión investigadora legislativa, cuyo informe se espera para la segunda mitad del año 2004.

- b) En términos de su capacidad para prevenir la corrupción, el marco normativo tiene muchas debilidades y muy pocas fortalezas, y presenta oportunidades restringidas de mejora frente a muchas y muy visibles amenazas;
- c) La debilidad de las regulaciones del financiamiento político no es, en modo alguno, exclusiva de la región, siendo que muchas otras democracias, incluso en el mundo desarrollado, tienen marcos normativos muy similares a los observados en los países estudiados;
- d) Las fuentes de financiamiento privado constituyen una amplia mayoría de los recursos utilizados en las campañas electorales;
- e) Las fuentes privadas son recolectadas mediante procesos caracterizados por la fuerte participación de los candidatos presidenciales, la búsqueda de fondos entre un grupo muy reducido de grandes empresarios, la presencia variable de fondos del extranjero, y la sutileza y contingencia de los intercambios entre donantes y políticos;
- f) Los pocos mecanismos de control legal existentes en la región son aplicados, con muy pocas excepciones, en forma muy deficiente, como deficientes son también los mecanismos de control impuestos por los partidos a sus recaudadores. Aunque han sido más efectivos, los controles informales supuestos por las investigaciones periodísticas y parlamentarias sólo han operado en algunos países.

El balance no es, pues, halagüeño, pero no es del todo negativo. Se ha señalado arriba el creciente interés en el tema en toda la región, y la aparición incipiente y tentativa de alguna legislación. Como se sostuvo antes, la regulación del financiamiento electoral es una reforma de “segunda generación”, que gradualmente, y casi siempre al son de escándalos, irá concitando una mayor atención por parte de la prensa y el sistema político. A cambios recientes en Costa Rica (1996), Panamá y República Dominicana (1997), se suman proyectos de reforma de la legislación en Guatemala, El Salvador y, una vez más, Panamá.¹⁰³ Las iniciativas pretenden en todos los casos hacer públicas las donaciones recibidas por los partidos y reforzar las potestades de fiscalización ostentadas por las autoridades electorales. En el caso de Guatemala y Panamá también se discute la posibilidad de imponer topes generales de gasto a los partidos. La aprobación de las reformas no está, en absoluto, garantizada y tampoco, como lo hemos visto, está asegurada su aplicación en caso de llegar a ser adoptadas.

La creciente adopción de regulaciones al financiamiento político en la región hace conveniente señalar algunas lecciones generales, ampliamente sustentadas por la experiencia comparada, que los reformadores harían bien en considerar. La primera y más obvia es la futilidad de la búsqueda de soluciones o modelos ideales

¹⁰³ Sobre los proyectos de reforma ver: SXXI, 28/5/02; LPG, 10/3/02; Diario de Hoy (DH), 17/4/02; LPP, 16/3/02.

en materia de regulación al financiamiento político. Por un lado, el tema está estrechamente vinculado con las características generales de cada sistema político y particularmente con las de su sistema de partidos. Toda reforma al sistema de financiación no debe ser analizada de manera aislada sino como parte integral de la reforma político-electoral en su conjunto. Ello por cuanto sus consecuencias afectan aspectos de gran importancia tales como la contienda interpartidista, las condiciones de la competencia, el sistema de partidos y, consecuentemente la propia credibilidad y legitimidad de la democracia misma. Como bien lo expresa Giovanni Sartori, “más que ningún otro factor es la competencia entre partidos con recursos equilibrados (políticos, humanos, económicos) la que genera democracia”.¹⁰⁴ Por otro lado, la temática presenta una relación indisoluble con los valores de la cultura política de cada sociedad, lo que puede llevar a que una misma solución sea evaluada de manera totalmente contradictoria en contextos diferentes. Así por ejemplo, mientras en Suecia la publicación de los gastos electorales y de las fuentes de financiamiento es percibida como una violación al principio fundamental del secreto de voto, en otros países (Alemania y EEUU, por ejemplo) es vista como una garantía de la transparencia de la vida política y del derecho de la ciudadanía a estar debidamente informada.¹⁰⁵

La segunda lección nos habla de la importancia de entender el financiamiento político como un tema condenado a una sucesión de reformas legales, que den respuesta al estado y concreta evolución de las necesidades en un momento y en un país dado. Es vital tener en cuenta el carácter fluctuante y coyuntural de la problemática, pues la adopción de una solución suele engendrar efectos perniciosos y no previstos que deben ser corregidos mediante una nueva reforma legal. No en vano, en Alemania, país que viene prestando a este tema atención destacada en los últimos 50 años, la regulación del financiamiento político es denominada la “legislación interminable”.¹⁰⁶

Con estas limitaciones en mente, estimamos, sin embargo, que toda propuesta de reforma en materia de financiación política debiera girar en torno, al menos, a siete objetivos centrales, a saber: (i) reducir la influencia del dinero mediante la disminución de su impacto (por ejemplo acortando campañas y fijando algunos topes a los gastos electorales); (ii) mejorar el uso del financiamiento público invirtiéndolo en actividades más productivas para la democracia y más dirigidas a la institucionalización de los partidos políticos, y menos orientadas al derroche publicitario, frecuentemente de carácter negativo; (iii) disminuir al mínimo posible el acaecimiento de fenómenos frecuentemente ligados al financiamiento político, como el tráfico de influencia y el intercambio de favores entre donadores privados y tomadores de decisiones públicas; (iv) fortalecer la publicidad y transparencia tanto respecto del origen como del uso del dinero en la actividad política; (v) promover condiciones más equitativas en la competencia electoral, especialmente en lo relativo al acceso a los medios de comunicación; (vi) fortalecer los órganos y

¹⁰⁴ Becerra et al. (1999), en Zovatto (2003), p.89.

¹⁰⁵ Zovatto (2003), p.88.

¹⁰⁶ Ibid.cit., p. 89.

mecanismos de control del financiamiento político; y (vii) endurecer y tornar más variado y eficaz el régimen de sanciones contra las violaciones a las regulaciones existentes¹⁰⁷.

Debe enfatizarse, en particular, la importancia de que toda reforma contribuya a lograr mayores y mejores niveles de transparencia tanto en materia de ingresos como de gastos de los partidos. La transparencia y la publicidad son aspectos claves en la lucha contra la corrupción política.

Lo realmente crucial es que las reformas adoptadas, cualesquiera que sean, vayan acompañadas de los recursos para aplicarlas rigurosamente, de la voluntad de revisarlas cuando muestren sus inevitables limitaciones, y del realismo para entender que ningún SFP, por sofisticado que sea, es capaz de garantizar la integridad y la transparencia de la actividad política. Es dable esperar que un sistema regulatorio bien concebido y aplicado reduzca significativamente las prácticas de financiamiento más cuestionables y perturbadoras, pero es vano y negativo sobrecargarlo con la expectativa de que las erradicará total y definitivamente.

Más aún, las reformas legales e institucionales serán poco efectivas si no son acompañadas del necesario cambio en la manera de hacer y concebir la política, es decir, en la actitud, los valores y el comportamiento de los actores políticos. Para decirlo en palabras de De la Calle, “no basta con recorrer el camino de las reformas legales. Hay mucho de entorno cultural y de pedagogía pública involucrada en el tema de la financiación política”¹⁰⁸. Es preciso dejar de lado el modelo de “políticos de y por negocio”. Asimismo, es crucial imponer la obligación de rendir cuentas a todos los niveles del sistema político, no sólo para combatir la corrupción, sino, además, para propiciar un mayor control democrático -institucional, interpartidario y social- sobre los políticos en general y los funcionarios electos, en particular.

Nuestra época demanda un reaceramiento de la acción política a la ética. En el cumplimiento de este objetivo vital para la salud y el futuro de la democracia en nuestra región, la regulación del financiamiento de la política juega un papel central.

¹⁰⁷ Ibid.cit., p.93.

¹⁰⁸ De la Calle (1998), en Del Castillo & Zovatto (1998) p.38.

Referencias

- Alcócer, Jorge. 1993. "Introducción y la regulación del financiamiento y de los gastos de los partidos políticos: Un tema complejo". En: *Dinero y Partidos*. Editado por Jorge Alcócer. México D.F., Nuevo Horizonte Editores.
- Alexander, Herbert et al. 1997. *New Realities, New Thinking: Report of the Task Force on Campaign Finance Reform*. Citizens' Research Foundation/University of Southern California.
- Alexander, Herbert. 1989. "American Presidential elections since public funding." En: *Comparative Political Finance in the 1980s*. Editado por Herbert Alexander. Cambridge, Cambridge University Press.
- Alvarez, Antonio. Ex-Diputado y pre-candidato presidencial, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 7/12/1999.
- Amr, Dima & Rainer Lisowski. 2001. "Political finance in Old Dominions: Australia and Canada." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Araya, Sergio. Director de Formación Política, Instituto Costarricense de de Estudios Políticos (ICEP). Entrevista. San José, Costa Rica. 27/1/2000.
- Araya-Monge, Rolando. Ex-diputado, Secretario General y candidato presidencial, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 14/12/1999.
- Ardaya, Gloria & Luis Verdesoto. 1998. "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Ecuador." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo 7898.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo 10200.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo 10684.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo 10934.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica (ALCR). Expediente Legislativo A45-E8008.
- Avril, Pierre. 1994. "Regulation of political finance in France." En: *Comparative Political Finance among the Democracies*. Editado por Herbert Alexander & Rei Shiratori. Boulder, Westview Press.
- Banco Central de Costa Rica. 2002. www.bccr.fi.cr.
- Banco Central de Honduras 2002. www.bch.hn.
- Banco Central de Nicaragua. 2002. www.bcn.gob.ni.
- Banco Central de Reserva de El Salvador. 2002. www.bcr.gob.sv.
- Banco de Guatemala. 2002. www.banguat.gob.gt.
- Becerra, Ricardo; José Woldenberg & P. Salazar. 1997 "La reforma electoral de 1997: una descripción general". En: *Las Nuevas Condiciones de la Competencia*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Berhorst, Anja. Asistente del director regional, Fundación Friedrich Naumann. Entrevista. San José, Costa Rica. 21/10/1999.
- Blechinger, Verena and Karl-Heinz Nassmacher. 2001. "Political finance in non-Western Democracies: Japan and Israel." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.

- Bode, Ken. 1977. "Don Pepe". En: *The New Republic*, 23/4/1977.
- Burgués, Antonio. Ex-tesorero, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 11/11/1999.
- Casas Zamora, Kevin. 2001. "Contribución estatal a los partidos políticos en Costa Rica: Apuntes sobre sus efectos en la dinámica del sistema de partidos." En: *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*. Editado por Jorge Rovira Mas. San José, Friedrich Ebert Stiftung-UCR.
- Casas Zamora, Kevin. 2003. "Estudios sobre financiamiento de partidos políticos en Centroamérica y Panamá". En: *Cuadernos de Capel*, No.48.
- Casas Zamora, Kevin. Próxima publicación. *Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties*. Colchester, European Consortium for Political Research.
- Carrillo, Manuel et al. 2003. *Dinero y Contienda político-electoral*. México D.F., Fondo de Cultura Económica - Instituto Federal Electoral.
- Cepeda-Ulloa, Fernando. 1997. *Financiación de Campañas Políticas*. Bogotá, Editorial Ariel.
- Chávez, Román. Empresario, Ex-Presidente de la Cámara Costarricense de la Construcción. Entrevista. San José, Costa Rica. 22/10/1999.
- Chief Electoral Officer of Canada. 1993. *Thirty-fifth General Election 1993: Contributions and Expenses of Registered Political Parties and Candidates*. Ottawa, Chief Electoral Officer of Canada.
- Código Electoral de Costa Rica.
- Código Electoral de El Salvador
- Código Electoral de Panamá.
- Comisión de Reforma del Estado de Chile. 2000. Proposiciones sobre el financiamiento de la actividad política. En: *Estudios Públicos* 78, Otoño.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002. Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2001. Santiago, CEPAL.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.158-90.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.167-90.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.92-94.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.95-98.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.85-94.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.99-94.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.96-98.
- Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR), Departamento de Estudios Especiales. Informe No.97-98.

- Corrado, Anthony. 1993. *Paying for Presidents: Public Financing in National Elections*. New York, Twentieth Century Fund Press.
- Del Castillo, Pilar y Zovatto, Daniel. 1998. *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. San José, IIDH-CAPEL.
- De la Calle, Humberto. 1998. "Financiación de los partidos y las campañas electorales en Colombia". En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Dent, Alberto. Ex-tesorero de campaña, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 22/12/1999.
- Diario de Costa Rica* (DCR). San José, Costa Rica. Varios años.
- Diario de Hoy* (DH). San Salvador, El Salvador. Varios años.
- Diario Extra* (EXT). San José, Costa Rica. Varios años.
- Doublet, Yves-Marie. 1997. *L'Argent et la Politique en France*. Paris, Economica.
- Duarte, Isis. (Próxima publicación). Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en República Dominicana.
- Dworkin, Ronald. 1997. "The curse of American politics." En: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Editado por Anthony Corrado et al. Washington DC, Brookings Institution Press.
- "El costo económico del voto nicaragüense." En: *El Observador Económico* (Nicaragua), 2001.
- El Heraldo* (EH). Tegucigalpa, Honduras. 8/2/2001.
- El Nuevo Diario* (ND). Managua, Nicaragua. Varios años.
- El Panamá América* (PA). Ciudad de Panamá, Panamá. Varios años.
- Espinal, Rosario & Jacqueline Jiménez-Polanco. 1998. "El financiamiento de los partidos políticos en la República Dominicana." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Ewing, Keith D. 1992. *Money, Politics and Law: a Study of Electoral Campaign Finance Reform in Canada*. Oxford, Clarendon Press.
- Federal Electoral Commission. 1998. *Annual Report 1997*. Washington DC, Federal Election Commission.
- Fernández, Oscar. 1993. "La financiación política en Costa Rica: Los altibajos de una larga e interminable negociación." En: *Sistemas Eleitorais e Processos Políticos Comparados: A promessa de democracia na América Latina e Caribe*. Editado por Luis Pedone. Brasilia, Organizacao dos Estados Americanos-Conselho de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-Universidade de Brasilia.
- Fiallos, Mariano. 1998. "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Nicaragua." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Figueres, José María. Ex-Presidente de la República. Entrevista. Ochomogo, Costa Rica. 3/11/1999.
- Fishman, Luis. Ex-diputado, jefe de campaña y pre-candidato presidencial, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 1/12/1999.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2000. *International Financial Statistics*. Washington DC, Fondo Monetario Internacional.

- Fonseca, Oscar. Presidente, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Entrevista. San José, Costa Rica. 24/11/1999.
- Galiardo, Juan Luis, & Carlos Berbell. 1995. *FILESA: Las Tramas del Dinero Negro en la Política*. Madrid, s.e.
- Georgetown University & Organization of American States. 2002. Political Database of the Americas. www.georgetown.edu/pdba.
- Gidlund, Gullan & Ruud Koole. 2001. "Political finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Gidlund, Gullan. 1991. "Public investments in Swedish democracy." En: *The Public Purse and Political Parties: Public Financing of Political Parties in Nordic Countries*. Editado por Matti Wiberg. Helsinki, The Finnish Political Science Association.
- González, Felipe, Nohlen Dieter & Zovatto Daniel. 1997. Análisis del Sistema Electoral Mexicano. Informe de un grupo de expertos. México, OSP, PNUD, IFE, TE.
- González, Rolando. Ex-diputado, ex-Secretario General, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 17/9/1999.
- González-Varas, Santiago. 1995. *La Financiación de los Partidos Políticos*. Madrid, Dykinson.
- Gray, Bill. Ex-Comisionado Electoral de Australia. Entrevista. México D.F., México. 6/6/2001.
- Gross, Kenneth A. 1997. "The enforcement of campaign finance rules: A system in search of reform." En: *Campaign Finance Reform: A Sourcebook*. Editado por Anthony Corrado et al. Washington DC, Brookings Institution Press.
- Heard, Alexander. 1960. *The Costs of Democracy*. Chapel Hill, University of North Carolina Press.
- Hofnung, Menachem. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad Hebrea de Jerusalem; Miembro de mesa directiva, Partido Meretz (Israel). Entrevista. México D.F., México. 7/6/2001.
- "Human Rights Report for Guatemala: Freedom of Speech and Press" 2002. www.ncbuy.com/reference/country/humanrights_toc.html?code=gt.
- Hutchinson, Robert. 1975. Vesco. New York, Praeger.
- "In political money game, the year of big loopholes." En: *The New York Times*. 26/12/1996.
- Intenational IDEA. 2002. Voter turnout from 1945 to date www.idea.int/vt/index.cfm.
- Jain, Randhir. 2001. "Electoral financing in India." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Jain, Randhir. Profesor del Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Dehli, India. Entrevista. México D.F., México. 7/6/2001.
- Jost, Stefan. 1998. *Los Partidos Políticos en las Constituciones y Legislaciones*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA.
- Katz, Richard & Peter Mair, editores. 1992. *Party Organizations: A Data Handbook*

- of Party Organizations in Western Democracies, 1960-90*. London, Sage Publications.
- Koole, Ruud. 2001. "Political finance in Western Europe: Britain and France." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- La Nación* (LN). San José, Costa Rica. Varios años.
- La Prensa* (LPH). Tegucigalpa, Honduras. Varios años.
- La Prensa* (LPN). Managua, Nicaragua. Varios años.
- La Prensa* (LPP). Ciudad de Panamá, Panamá. Varios años.
- La Prensa Gráfica* (LPGR). San Salvador, El Salvador. Varios años.
- La Prensa Libre* (LPG). Ciudad de Guatemala, Guatemala. Varios años.
- La Prensa Libre* (LPL). San José, Costa Rica. Varios años.
- La República* (LR). San José, Costa Rica. Varios años.
- Levush, Ruth et al. 1991. Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries. Washington DC, Law Library of Congress.
- Ley Electoral de Nicaragua
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de Honduras.
- Ley Electoral y de Partidos de Guatemala.
- Mayorga, René. 1998. "El financiamiento de los partidos políticos en Bolivia." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Mbodj, El Hadj. Profesor del Departamento de Derecho, Universidad Cheikh Anta Diop, Senegal. Entrevista. México D.F., México. 8/6/2001.
- "Media in Guatemala: From war to censorship". 2002. www.mediachannel.org.
- Mejía, Thelma et al. 2001. El verdadero "negocio" de la política. Tegucigalpa, documento inédito.
- Mendilow, Jonathan. 1996. "Public party funding and the schemes of mice and men: the 1992 elections in Israel." En: *Party Politics* 2, no. 3.
- Molina, Guillermo & Suyapa, Maritza. 1998. "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en Honduras." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL, 1998.
- Nassmacher, Hiltrud & Nassmacher, Karl-Heinz. 2001. "Major impacts of political finance regimes." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 1993. "Comparing party and campaign finance in Western Democracies." En: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Editado por Arthur Gunlicks. Boulder, Westview Press.
- Nassmacher, Karl-Heinz. 2001. "Political finance in West Central Europe: Austria, Germany, Switzerland." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Nicholson, Marlene Arnold. 1977. "Buckley vs. Valeo: The Constitutionality of the Federal Election Campaign Act Amendments of 1974." En: *Wisconsin Law Review*, no. 323.

- Núñez, Arturo. (Próxima publicación). Análisis comparativo sobre financiamiento de campañas y partidos políticos en México.
- Palma, Carlos. Ex-Secretario General, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 15/10/1999.
- “Panama: Popular disillusionment.” Oxford Analytica Latin America Daily Brief (OADB). 2/4/2002.
- Park, Chan Wook. 1994. “Financing political parties in South Korea: 1988-1991.” En: *Comparative Political Finance among the Democracies*. Editado por Herbert Alexander & Rei Shiratori. Boulder, Westview Press.
- Partido del Nuevo Espacio. 1994. *Informe de Egresos Campaña 1994*.
- Periódico *Excelsior* (EXC). San José, Costa Rica. Various years.
- Periódico *Siglo XXI* (SXXI). Ciudad de Guatemala, Guatemala. Varios años.
- Pinilla, Erasmo. 1998. “La experiencia panameña en materia de financiamiento público.” Ponencia presentada en la IV Conferencia de la Unión Interamericana de Organismos Electorales. Ottawa, Canadá.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1981. *British Political Finance, 1830-1980*. Washington DC, American Enterprise Institute.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1991. “Foreign political aid: The German political foundations and their US counterparts.” En: *International Affairs* 67, no. 1, January.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1985. “How Can the Influence of Money in Politics Be Assessed?”, Paper presentado en el XII Congreso Mundial de IPSA, París.
- Pinto-Duschinsky, Michael. 1996. “International political finance: The Konrad Adenauer Foundation and Latin America.” En: *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Editado por Laurence Whitehead. Oxford, Oxford University Press.
- Pujas, Veronique & Martin Rhodes. 1998. *Party finance and political scandal in Latin Europe*. Florence, European University Institute, Robert Schuman Centre.
- Pulzer, Peter. 2001. “Votes and resources: Political Finance in Germany.” En: *German Politics and Society* 19, no. 1.
- Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing. 1991. *Reforming Electoral Democracy: Volume 1*. Ottawa, Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.
- Ruiz, Marco Vinicio. Empresario, Ex-Presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica. Entrevista. San José, Costa Rica. 10/12/1999.
- Sala Constitucional de Costa Rica (SCCR). Voto No.980-91.
- Schyfter, Miguel. Empresario, Ex-Presidente de la Cámara de Industrias de Costa Rica. Entrevista. San José, Costa Rica. 9/12/1999.
- Semanario *Confidencial* (CONF). Managua, Nicaragua. Varios años.
- Semanario *El Financiero* (EF). San José, Costa Rica. Varios años.
- “Secret Taiwan Fund Sought Friends, Influence Abroad”. *The Washington Post*. 5/4/2002.
- Servicios Publicitarios Computarizados. Varios años. Reportes de pauta publicitaria
- Shockley, John S. 1983. “Money in Politics: Judicial Roadblocks to Campaign Finance Reform.” En: *Hastings Constitutional Law Quarterly* 10, Spring.

- Smith, Bradley A. 2001. *Unfree Speech: The Folly of Campaign Finance Reform*. Princeton, Princeton University Press.
- Sociedad Interamericana de Prensa [SIP]. 2002. *Informe de Medio Año de 2001*. www.sipiapa.com.
- Sorauf, Frank J. 1992. *Inside Campaign Finance: Myths and Realities*. New Haven, Yale University Press.
- Spaett, Gunther. Representante Fundación Konrad Adenauer. Entrevista. San José, Costa Rica. 22/10/1999.
- Stanbury, William T. 1993. "Financing federal politics in Canada in an era of reform." En: *Campaign and Party Finance in North America and Western Europe*. Editado por Arthur Gunlicks. Boulder, Westview Press.
- Stanbury, William T. 1993. *Money in Politics: Financing Federal Parties and Candidates in Canada*. Toronto, Dundurn Press.
- Torres-Rivas, Edelberto & Carla Aguilar. 1998. "Financiación de partidos y campañas electorales. El caso guatemalteco." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Tovar, Roberto. Ex-tesorero de partido y jefe de campaña, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 1/11/1999.
- Tribunal Electoral de Panamá, 2002. Elecciones-Elecciones Generales 1999-Subsidios. www.tribunal-electoral.gob.pa.
- Tribunal Electoral de Panamá. 2002. www.tribunal-electoral.gob.pa.
- Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. 2002. www.tse.go.cr.
- Ulloa, Félix. 1998. "El régimen financiero de los partidos políticos en El Salvador." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Urcuyo, Constantino. Ex-Diputado, ex-asesor presidencial, Partido Unidad Social Cristiana. Entrevista. San José, Costa Rica. 23/11/1999.
- Valdés, Eduardo. 1998. "Financiación de los partidos políticos y las campañas electorales en la República de Panamá." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Van Biezen, Ingrid & Karl-Heinz Nassmacher. "Political finance in Southern Europe: Italy, Portugal, Spain." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Vargas, Marcos. Ex-tesorero de campaña, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 28/10/1999.
- Vargas-Aguilar, Carlos. 1995. "Algunos aspectos de deuda política y su relación con la Contraloría General de la República." En: *Fiscalización y Gestión Pública 1*, no. 3.
- Villalobos, Guillermo. Director del Centro de Estudios Democráticos de América Latina (CEDAL). Entrevista. San José, Costa Rica. 25/11/1999.
- Villegas, Rafael. Ex-Presidente Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Entrevista. San José, Costa Rica. 17/9/1999.

- Walecki, Marcin. 2001. "Political finance in Central Eastern Europe." En: *Foundations for Democracy: Approaches to Comparative Political Finance*. Editado por Karl-Heinz Nassmacher. Baden-Baden, Nomos.
- Weisleder, Saúl. Ex-diputado, ex-Tesorero, Partido Liberación Nacional. Entrevista. San José, Costa Rica. 23/9/1999.
- Woldenberg, José, Ricardo Becerra & Pedro Salazar. 1998. "El modelo de financiación de los partidos políticos en México." En: *La Financiación de la Política en Iberoamérica*. Editado por Pilar del Castillo & Daniel Zovatto. San José, IIDH-CAPEL.
- Zovatto, Daniel. 1998. "La financiación de la política y su importancia en la ética de la administración pública en América Latina". En: *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No.10. Caracas.
- Zovatto, Daniel. 2003. "América Latina: Perspectivas regionales comparadas". En: Manuel Carrillo et al. *Dinero y Contienda Político-Electoral*. México D.F., Fondo de Cultura Económica- Instituto Federal Electoral.
- Zovatto, Daniel. 2003. "Estudio comparado de las características jurídicas y prácticas del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina". En: *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*. Editado por Manuel Alcántara y Elena Martínez Barahona. México D.F., Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Zovatto, Daniel. 2003. "The Legal and Practical Characteristics of the Funding of Political Parties and Election Campaigns in Latin America". En *Handbook on Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International IDEA. Editado por Reginald Austin and Maja Tjernstrom. Sweden.
- Zovatto, Daniel. (2004, próxima publicación). "Análisis comparado de la financiación de la política en América Latina". En *Tratado de Derecho Electoral Comparado*, segunda edición.

V

Poder presidencial y partidos
políticos en América Central,
Panamá y República Dominicana

Diego Achard - Luis E. González

Analizando las características del presidencialismo latinoamericano, un estudioso del tema ha sostenido recientemente que

“tal y como se practica en buena parte de América Latina, el presidencialismo plantea una paradoja. Por un lado, los poderes formales legislativos, administrativos y de nombramiento de la mayoría de las presidencias latinoamericanas son mucho mayores que los poderes comparables en la presidencia estadounidense ... Por otra parte, una típica queja acerca de la democracia en América Latina es la dificultad (...) que los presidentes experimentan al implantar sus agendas” (Shugart 2001, p.167)

Los presidentes latinoamericanos tendrían entonces mucha influencia, al menos formalmente, pero tendrían dificultades para llevar adelante sus agendas políticas, si es que lo logran. En la práctica, entonces, no lucirían particularmente poderosos. Como se verá, sin embargo, este no es el caso de los presidentes *centroamericanos*¹. Los presidentes de la región serían muy influyentes, a pesar de ser formalmente menos poderosos que sus pares sudamericanos. Seguiría existiendo una paradoja, pero exactamente opuesta a la anterior: *tendrían* más poder que el que se podría esperar teniendo en cuenta sus atribuciones formales.

¹ Este artículo, como la mayor parte de este libro, se refiere a los países de América Central (que según el uso habitual incluye a cinco naciones: Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala), Panamá y República Dominicana. En lo que sigue, para evitar repeticiones tediosas, "región centroamericana" se refiere a estos siete países.

De esto se ocupa el presente ensayo. En primer lugar recuerda brevemente de qué formas suelen estudiarse los poderes presidenciales, particularmente en América Latina.² Luego trata de fundamentar por qué razón la influencia de los presidentes *centroamericanos* puede ser vista en los términos anteriores (i.e., mayor que la que se deduciría de sus atributos institucionales). Para hacerlo se apoya en los aportes de la literatura comparativa más reciente, y también, como se verá, en una perspectiva conceptual distinta, pero que conduce a resultados complementarios. Sugiere, finalmente, que esta situación no es rígida: la región está cambiando, evolucionando hacia presidencias *menos* influyentes, y algunas tendencias indican que a corto y mediano plazo esta evolución probablemente se mantendrá o incluso acelerará.³

1. Los poderes de los presidentes

En términos muy generales, la *influencia* o el poder de los presidentes depende de sus características personales, de las circunstancias (por ejemplo, de la naturaleza de las relaciones de los presidentes con sus propios partidos), y de los marcos institucionales en los que actúan (por ejemplo, sus potestades constitucionales). El análisis histórico debe tomar en cuenta todos estos aspectos. Las discusiones analíticas, especialmente cuando son comparativas, normalmente simplifican el problema ignorando las características personales de los presidentes (aunque en ocasiones, claro está, ellas puedan ser decisivas).

En los sistemas presidenciales puros *todos* los presidentes “son en algún sentido ‘poderosos’, simplemente porque son jefes de gobierno elegidos directamente *que no pueden ser removidos de su cargo* cuando sus preferencias en materia de políticas (*policy preferences*) difieren de las preferencias de los legisladores”⁴. Más allá de estos rasgos básicos, cuando los observadores “clasifican a los presidentes en ‘fuertes’ o ‘débiles’, tienden a concentrarse en la capacidad de los presidentes para poner su propio sello sobre las políticas, o sea, para llevar a cabo su agenda” (Mainwaring y Shugart 2002a, p.49). La literatura reciente sobre los sistemas presidenciales latinoamericanos identifica varias características que sería necesario tener en cuenta para estudiar estas capacidades presidenciales. Las más frecuentemente mencionadas son:

- las capacidades que las constituciones asignan a los presidentes en materia *legislativa*. Aquí usualmente se distingue entre capacidades *proactivas*, co-

² El grueso de esta literatura, especialmente la comparativa, tiene como telón de fondo la polémica entre parlamentarismo y presidencialismo. Este ensayo no aborda esa discusión ni siquiera indirectamente. El presidencialismo latinoamericano (y centroamericano en particular) es aquí simplemente un dato, para el presente y para el futuro previsible.

³ Los autores deben reiterar aquí los agradecimientos ya expuestos en su trabajo “Sumando voces”, incluido en este mismo volumen. Deben agradecer además a Fernando Calderón y Antonio Aranibar por sus ideas y sugerencias, y a Fernanda Boidi por una impecable asistencia de investigación. Sin embargo, este ensayo (y por eso el término es particularmente apropiado) es bastante más especulativo que “Sumando voces”, y la responsabilidad por lo que aquí se afirma es, con mayor razón aún, exclusivamente de sus autores.

⁴ Shugart y Haggard (2001), pp.72-73, énfasis agregado; los detalles de la caracterización de los sistemas presidenciales “puros” se pueden encontrar en el mismo lugar, pp.67-72, y en Shugart 2001, pp.145 y ss.

mo la de legislar por decreto, y las reactivas, como la capacidad de vetar legislación (vetos que pueden requerir mayorías especiales para ser levantados por las legislaturas). Estas capacidades también incluyen los dominios de políticas “reservados” a los presidentes y la capacidad unilateral de convocatoria a referéndum. Los “dominios reservados” son las áreas en las que las legislaturas sólo pueden considerar legislación a iniciativa del presidente; por lo tanto, para legislar en esas materias se necesita el acuerdo de presidentes y parlamentos. En algunos sistemas los presidentes pueden convocar referéndums sin necesidad de consentimiento de la legislatura, lo que también, en circunstancias apropiadas, puede fortalecer considerablemente los poderes legislativos de los presidentes. En los distintos sistemas presidenciales estas potestades pueden estar presentes, o no, de maneras muy variables⁵. Son, en conjunto, las capacidades *constitucionales* de los presidentes sobre la legislación;

- el control que los presidentes poseen sobre sus propios *partidos*, y la incidencia de estos partidos en la legislatura (incluyendo la proporción de bancas que poseen, pero también la disciplina partidaria, propia y de la oposición). Cuanto mayor sea la influencia presidencial sobre su propio partido, cuanto mayor sea la disciplina de su partido en la legislatura, y cuanto más amplia sea la mayoría parlamentaria de su partido, mayor será la influencia legislativa del presidente. Cuando el partido del presidente no tiene mayoría propia, pero existe una coalición que lo apoya, consideraciones análogas valen para esa coalición (aunque normalmente la necesidad de formar una coalición ya indica que el presidente es más débil que lo que sería si su partido tuviera mayoría propia). Estos son los llamados poderes *partidarios* de los presidentes sobre la legislación;
- los poderes *administrativos* (constitucionales, legales) de los presidentes, incluyendo sus capacidades directas e indirectas para designar (y vetar) personal en las burocracias públicas. El patronazgo y las prácticas clientelísticas, cuando existen, normalmente quedan en este rubro. También se incluyen aquí las potestades de los presidentes para determinar directamente algunas políticas (*policies*) que no requieren intervención de las legislaturas (como ocurre en varios países, por ejemplo, con la fijación de aranceles y de tipos de cambio); por último,
- los efectos de la *cultura* y las *tradiciones políticas* prevalecientes. Esto incluye, entre muchas otras cosas, el arraigo de los valores y actitudes democráticas, y las eventuales tradiciones patrimonialistas y caudillistas existentes en el ámbito nacional y en los partidos.

⁵ Algunas constituciones asignan casi todos estos derechos a los presidentes; en el extremo opuesto, "es posible contar con un sistema presidencialista (...) sin que el Presidente desempeñe un papel formal en la configuración de la legislación. Un Presidente de este tipo constituiría el Ejecutivo en el sentido más estricto del término: facultado para administrar la ley, pero no para colaborar en su creación" (Shugart 2001, p.147); en la región, este último caso sería aproximadamente el de Venezuela antes de 1999.

Conceptualmente es claro que los poderes “constitucionales” y “partidarios” de los presidentes sobre la legislación pueden variar de forma independiente. Un ejemplo extremo es el caso de México mientras el Partido Revolucionario Institucional mantuvo su posición hegemónica (período que se cierra con la elección presidencial del año 2000, ganada por Vicente Fox, del PAN). Los observadores concuerdan en que los poderes constitucionales de los presidentes mexicanos son (comparativamente) muy débiles, pero sus poderes partidarios (mientras duró la hegemonía del PRI) eran tan fuertes que la presidencia mexicana era una de las más poderosas de América Latina (Weldon 2002). Empíricamente, sin embargo, parecería que los poderes constitucionales y partidarios no son realmente muy independientes. Al menos tendencialmente se ha señalado una relación inversa entre ambos: cuanto más fuertes son los de una clase, más débiles serían los de la otra, y de este modo se “compensarían” mutuamente. México (hasta el año 2000) sería un ejemplo particularmente puro de esta clase de “compensación”⁶.

Las cuatro familias de características arriba indicadas (poderes constitucionales, poderes partidarios, poderes administrativos y cultura y tradiciones políticas) no pretenden ser exhaustivas, pero incluyen el grueso de los temas abordados en la literatura. *Todos* estos aspectos o dimensiones del poder presidencial podrían denominarse *institucionales* en sentido amplio (incluyendo los sentidos jurídico, politológico, y también *sociológico* del término)⁷. Las características específicas de cada sistema presidencial resultan de la interacción (inevitablemente compleja) de estos factores.

La literatura disponible aborda estos temas de diferentes formas. Los trabajos comparativos se concentran esencialmente en las dos primeras familias de temas: los poderes *constitucionales* y *partidarios* de los presidentes. Los otros aspectos (poderes administrativos, cultura política) suelen ser abordados en las monografías que estudian casos nacionales. En las secciones siguientes se examina la situación de los presidentes *centroamericanos* y las razones por las que su influencia parece ser mayor que la que se deduciría de sus atributos institucionales; la discusión será, pues, comparativa. Partirá de lo que ya se sabe respecto a los poderes constitucionales y partidarios, pero una parte importante del argumento se referirá a los poderes administrativos de los presidentes y a las culturas políticas de la región. La discusión es exploratoria: su objetivo no es probar hipótesis, sino examinar la problemática desde una perspectiva muy abierta.

⁶ Shugart y Haggard (2001, pp. 98 y 99) recuerdan resultados anteriores que establecen que los presidentes con escasos poderes constitucionales tienden a contar con fuertes poderes partidarios, y conjeturan que esto se debería a un esfuerzo deliberado para construir equilibrios. Si los poderes partidarios son débiles, “los presidentes reciben poderes precisamente para compensar la propensión a la indecisión, bloqueos y particularismo que estos sistemas pueden generar.” Y a la inversa: los presidentes con robustos poderes partidarios no necesitan fuertes poderes constitucionales (y si contaran con ellos, se podrían romper los necesarios equilibrios de poder del sistema). Payne, Zovatto, Carrillo Flórez y Allamand Zavala (2003) observan que “en todos los países donde el presidente posee escasos poderes derivados del partido, la Constitución contempla poderes de acción [para los presidentes] al menos moderados” (loc. cit., p.230, Cuadro 8.10).

⁷ Quedarían afuera de la lista otros factores sociales y económicos que para muchos autores contribuyen significativamente a determinar los contenidos y formas de ejercicio del poder presidencial. Los factores a veces llamados “meta-constitucionales” (Weldon, 2002), sobre los que se vuelve más abajo, suelen ser factores institucionales, politológicos o sociológicos.

2. Los poderes “constitucionales” y “partidarios” de los presidentes centroamericanos

2.1. Las potestades “constitucionales” de los presidentes

En el contexto latinoamericano, y también en el marco de los regímenes presidenciales en general, los llamados “poderes constitucionales” de los presidentes de la región (en la terminología del apartado anterior: los poderes *legislativos* que las constituciones les asignan) parecen relativamente limitados. Payne, Zovatto, Carrillo Flórez y Allamand Zavala (2003, *La política importa*, citado en adelante como LPI) clasifican dieciocho sistemas presidenciales latinoamericanos según los poderes legislativos de sus presidentes. Con ese fin emplean un conjunto de criterios que incluye la mayoría de los tópicos mencionados en la literatura comparativa sobre el tema, incluyendo poderes de veto total y parcial, capacidad de legislar por decreto, la existencia de materias donde sólo se puede legislar a iniciativa del presidente, capacidad autónoma de convocatoria a referéndums o plebiscitos, y las atribuciones presidenciales en materia presupuestal, incluyendo lo que ocurre en caso de rechazo o no respuesta de la legislatura al presupuesto enviado por el presidente, y las eventuales limitaciones que las legislaturas pueden imponerle en este plano (loc. cit., Cuadros 8.1 y 8.3, pp. 210 y ss.). Sobre la base de estos siete rubros calculan un índice que varía entre un mínimo teórico de cero puntos (los presidentes no tienen poderes legislativos) y un máximo de veinticinco puntos (presidentes potencialmente dominantes). Los valores estimados por los autores para los países de la región varían entre un mínimo de 2.5 puntos (Costa Rica) y un máximo de 14.5 puntos (Ecuador). Según los valores de sus respectivos índices, cuatro de los siete países de la región *centroamericana* estudiados aquí están por debajo de la media latinoamericana (Costa Rica, Honduras, El Salvador y Guatemala), dos prácticamente coinciden con ella (Nicaragua y República Dominicana, a los que asignan un puntaje de 8.0; la media latinoamericana es 7.6), y sólo uno la supera claramente (Panamá, con 10.5 puntos).

Con criterios similares pero no idénticos Shugart (2001, Cuadro 4, p.169) examina los poderes legislativos formales de las mismas dieciocho presidencias latinoamericanas, y define un índice que teóricamente varía entre cero (que indica, como en el caso anterior, poder legislativo nulo) y ocho puntos. Entre los siete países de la región Guatemala es el que obtiene puntaje más alto (3 puntos), seguido por El Salvador, Panamá y República Dominicana (dos puntos), Nicaragua (un punto) y por último Costa Rica y Honduras (“0+”, en la terminología del autor, indicando que el poder legislativo de sus presidentes es muy limitado pero no nulo). En este caso uno de los siete países (Guatemala, con 3 puntos) supera la media latinoamericana (2.4), y todos los demás están por debajo de ella.⁸

Por último: Shugart y Haggard (2001) examinaron recientemente veintitrés sistemas presidencialistas (incluyendo la mayoría de los sistemas presidenciales americanos, Corea del Sur, Filipinas, Georgia, Rusia y Taiwan), y construyeron un índice de los poderes legislativos de sus presidentes que teóricamente, como en el

⁸ Para calcular la media se asignó un valor de medio punto al signo “+”.

caso anterior, también varía entre cero y ocho puntos (loc. cit., Cuadro 3.2, p. 80). La lista de casos estudiados incluye todos los países de la región centroamericana excepto Panamá. Tres de ellos aparecen con dos puntos (El Salvador, Guatemala y República Dominicana), dos con un punto (Costa Rica y Honduras), y uno con cero puntos (Nicaragua). Puesto que la media para los veintitrés países incluidos en ese estudio es 2.6, todos los países de la región están por debajo de ella (y también están por debajo de la *mediana* de la distribución, como se observa en el Cuadro 3.2 ya citado). En particular, todos los países no americanos incluidos en la muestra están *por encima* de la media.

Teniendo en cuenta los resultados de los tres análisis, los poderes legislativos que las constituciones de la región centroamericana atribuyen a sus presidentes están por debajo de lo que promedialmente se observa en América Latina o en los sistemas presidenciales en general. A lo sumo *uno* de los siete países de la región registraría un puntaje relativamente alto en este aspecto (Guatemala, según Shugart, o Panamá, según LPI). Tres países de la región registran puntajes consensualmente bajos (Costa Rica, Honduras y El Salvador; los tres estudios los clasifican de forma similar), y los dos restantes (República Dominicana, Nicaragua) mostrarían valores bajos según dos de las tres escalas, y promediales en la tercera. Los “poderes constitucionales” de los presidentes centroamericanos son, efectivamente, modestos.

2.2. Poderes “partidarios” y poderes “constitucionales”

Según el más reciente de los análisis publicados sobre los poderes “partidarios” de los presidentes latinoamericanos, uno de los presidentes de la región (el hondureño) los tendría “muy amplios”; cinco (los presidentes de Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) estarían en la categoría de poderes “moderadamente amplios”, el restante (el salvadoreño) contaría con poderes partidarios “moderadamente reducidos”, y la última categoría, la de poderes “muy reducidos”, queda vacía (LPI, p. 230).

En cuanto a Honduras, la calificación “muy amplios” resulta de que, hasta el momento del cierre de su investigación, los autores encontraron que en cuatro de los cinco períodos de gobierno que examinaron, incluyendo el *último*, el partido de gobierno tenía mayoría propia en la legislatura. La situación cambió: ahora (a principios de 2004), luego de las elecciones de 2001, el partido de gobierno no tiene mayoría legislativa propia; gobierna con una coalición construida luego de la elección con uno de los partidos pequeños (o “emergentes”) que le brinda una mayoría legislativa muy ajustada. Los presidentes de al menos cuatro de los cinco sistemas presidencialistas con poderes partidarios “moderadamente amplios” también *perdieron* influencia en este plano. En Costa Rica y en Nicaragua, por distintas circunstancias, los partidos nominalmente “del presidente” ya *no* se consideran a sí mismos “partidos de gobierno”, sino, más bien, “de oposición constructiva” (respectivamente, el PUSC y el PLC, como se indica en este mismo volumen en “Sumando voces”). En Guatemala y en República Dominicana, en los últimos datos incluidos en LPI los partidos de gobierno tenían mayoría propia en la legislatura (en República Dominicana, en la cámara baja), mayoría que a principios de 2004 habían perdido.

En resumen: en cinco de los siete países de la región los poderes partidarios de los presidentes disminuyeron significativamente luego de la investigación expuesta en LPI. Uno de ellos era el único caso de poder partidario “muy amplio”, y los otros cuatro tenían poderes “moderadamente amplios”. Tal vez en la mayoría de estos casos (si no en todos ellos) los cambios deberían implicar un descenso de un “escalón” en la clasificación de LPI; de esa manera, los sistemas presidenciales de la región centroamericana quedarían, en su mayoría, en la mitad menos influyente de la escala de poderes partidarios (en la categoría de poderes “moderadamente reducidos”).

Aunque los detalles de este último argumento pueden ser en parte discutibles, en conjunto, considerando simultáneamente poderes constitucionales y partidarios, los sistemas presidencialistas centroamericanos asignan *menos* poderes a sus presidentes que los presidencialismos latinoamericanos en general (y *sudamericanos* en particular). Si se los compara con el sistema de los EEUU, en materia de poderes constitucionales son relativamente similares, especialmente desde el punto de vista de Shugart y Haggard. Para ellos, el puntaje promedio de “poderes constitucionales” de los seis países de la región centroamericana incluidos en su estudio es 1.3 (y el puntaje *máximo* entre estos países es 2), inferior al puntaje de los EEUU (2, igual al valor máximo de la región). La comparación de los poderes partidarios del presidente de los EEUU con los de los presidentes centroamericanos conduce a la misma conclusión. Esto es lo que se observa en las estimaciones originales de LPI (aún sin “bajar de escalón” a los sistemas centroamericanos, como se indicó más arriba): en ellas sólo el presidente hondureño disponía de más “poderes partidarios” que el de los EEUU (loc. cit., Cuadro 8.10, p. 230).

Sin embargo, para la mayoría de los observadores externos a la región, pero con experiencia en ella, los presidentes de la región son muy influyentes. El grueso de las elites políticas centroamericanas, como se verá a continuación, también piensa que sus presidentes son muy influyentes. Parece razonable concluir que la cita que abre este ensayo vale para el conjunto de los sistemas presidenciales sudamericanos (y por lo tanto, por la simple razón del número de países involucrados, también vale para los sistemas latinoamericanos en general), pero *no vale* para la región centroamericana. En general, los presidentes centroamericanos tendrían más poder que el que a primera vista cabría esperar.

3. Una perspectiva ampliada de la influencia presidencial

3.1. Cultura política y poderes “administrativos”

Como se ha visto, los criterios más utilizados para examinar los poderes de los presidentes desde una perspectiva comparativa (los poderes “constitucionales” y “partidarios”, según las definiciones ya expuestas) reflejan las capacidades de los presidentes para imponer sus *agendas de gobierno*. Este enfoque es necesario, especialmente cuando (como ocurre en la región centroamericana) los problemas a enfrentar son graves y numerosos, y para enfrentarlos se requiere liderazgo y decisión. Desde una perspectiva normativa preocupada por el “buen gobierno” (sea cual fuere su contenido preciso en materia de políticas), este enfoque es imprescindible. Pero puede ignorar temas importantes.

En primer lugar, este tipo de análisis usualmente identifica poderes presidenciales “en potencia”; en última instancia registra *capacidades*, pero no analiza el ejercicio real de poder. Aún así es un análisis clave, porque a otras condiciones iguales los presidentes que cuentan con estas capacidades estarán en mucho mejores condiciones para llevar adelante sus agendas. El análisis registra configuraciones institucionales que facilitan o dificultan el ejercicio del liderazgo presidencial; el factor activo (sin el cual las “configuraciones institucionales” no tienen consecuencias prácticas) es el liderazgo en sí mismo. Sin embargo, al menos según los observadores, no son pocos los presidentes que en realidad no persiguen una agenda nacional propia bien definida, y que más bien se limitan a reaccionar ante los acontecimientos, zigzagueando y sobreviviendo políticamente sin iniciativas destacables (“*muddling through*”). Identificar individualmente a estos presidentes puede ser polémico, pero existen, y a juzgar por los mismos observadores, también pueden ser (y ser vistos como) poderosos. Pero que lo sean o no es enteramente independiente de sus *capacidades* para imponer agendas de gobierno, esto es, para hacer aquello que en realidad *no hacen*.

En segundo lugar, los presidentes normalmente son, por definición, políticos exitosos. Aunque no necesariamente personifiquen todas las virtudes y carencias de sus políticas nacionales, fueron capaces de competir y triunfar en ellas. De alguna manera tuvieron que tener en cuenta las preocupaciones de los liderazgos intermedios, al menos las de una parte de ellos. Los aspirantes a presidente *deben*, de un modo u otro, tener en cuenta las demandas de sus aparatos políticos. Cuando los partidos (especialmente los mayores, de donde surgen los presidentes) tienden a ser maximizadores de votos ideológicamente poco diferenciados, y actúan en contextos con problemas serios de clientelismo y corrupción, muchos de los cuadros partidarios, necesariamente, están menos preocupados por la naturaleza exacta de las agendas de gobierno que por las cuestiones más básicas de las que (según las costumbres prevalecientes) depende su influencia. Los presidentes en ejercicio deben enfrentar los mismos problemas para conservar su propio poder (persigan, o no, agendas elaboradas de gobierno). Los presidentes pueden ser incluso honestos abanderados de la reforma, sin tachas en materia de corrupción, pero aún así, de alguna manera debieron enfrentar las demandas “normales” (nuevamente, según las costumbres prevalecientes) de sus cuadros partidarios. Para evaluar la influencia presidencial es necesario tener en cuenta la capacidad de los presidentes de proveer carreras políticas exitosas para sí mismos y para sus acompañantes, atendiendo, de alguna manera, las “costumbres prevalecientes”.

Varios estudios de casos latinoamericanos muestran que los analistas tienen muy en cuenta estos factores.⁹ En lo que sigue se citan algunos de esos estudios, a título de ejemplo y sin pretensión alguna de exhaustividad. En un análisis del caso brasileño (hasta el comienzo de la primera presidencia de Fernando Henrique

⁹ Aunque los análisis de los autores de los estudios comparativos se concentren en los poderes “constitucionales” y “partidarios”, se debe subrayar que también mencionan explícitamente la importancia de estos otros factores. Por ejemplo, “en sistemas propensos a una fuerte separación de propósito [entre el presidente y la legislatura], el presidente necesitará formular sus políticas tratando de complacer a los legisladores (...) el presidente también puede ser una fuente de particularismo. La política económica bajo Menem en Argentina está llena de corrupción (*is rife with corruption*) ...” (Shugart y Haggard, 2001, p.101).

Cardoso) especialmente relevante para los fines de este ensayo, Mainwaring ha sostenido que en América Latina,

“en todas partes los presidentes construyen apoyo político básicamente por medio de una combinación de prebendas¹⁰ y políticas. En Brasil, el patronazgo es particularmente importante para los políticos de los partidos 'atrapatodo' (...). El control de los presidentes sobre los nombramientos y recursos es una herramienta clave en sus esfuerzos por asegurarse apoyo parlamentario para sus políticas.” (Mainwaring 2002, p.94)

Las cadenas de intercambio de favores desempeñan un papel central. En Brasil,

“Muchos diputados se ven a sí mismos como intermediarios políticos cuya tarea consiste en mediar entre el gobierno federal y sus clientelas locales. Intendentes, concejales, líderes comunitarios, líderes de movimientos sociales y empresarios dependen de los diputados para conseguir recursos federales. A su vez, los diputados -en especial los que obtienen el grueso de sus votos en ciudades pequeñas y medianas-, dependen del apoyo electoral de los intendentes, militantes comunitarios y notables políticos locales ... [apoyo que obtienen] en gran medida en función de su capacidad para entregar recursos al municipio. Para conseguir recursos federales necesitan conexiones con ministerios y presidentes de las agencias federales. Si un diputado no respalda al presidente, los directores de agencias y cabezas de ministerios no le proporcionan acceso a los recursos.” (id., p. 95)

En la misma dirección, pero en relación a Colombia, se ha sostenido que hasta la reforma constitucional de 1991 “los presidentes han dependido de tratos ad hoc con los intermediarios de poder (*power brokers*) que exigen prebendas a cambio de apoyar las políticas propugnadas por el presidente” (Archer y Shugart, 2002, p.122). Por varias razones, el presidente “se ve obligado a construir no una coalición, sino una serie de coaliciones en el interior del Congreso, en algunos casos comenzando desde cero con cada proyecto de ley (...) esas alianzas parlamentarias [son] integradas por miembros que exigen patronazgo como compensación por su apoyo al presidente ... [lo que] determina que las transacciones sean altamente particularistas” (id., p. 152).

En el PRI mexicano, al menos hasta la presidencia de Fox, los líderes obtenían de sus legisladores “un compromiso de acatamiento y a cambio [los promovían] a posiciones en el gobierno” cuando finalizaban sus mandatos (Weldon 2002, p. 203). A pesar de que México es un estado federal, esta clase de vínculos afectaba incluso a los gobiernos estatales. “El presidente no tiene el derecho constitucional de remover a los gobernadores, aunque este derecho ... [es] un

¹⁰ Esto es, según el *Diccionario de uso del español actual*, ed. 1997, "Beneficio, favor o ventaja concedidos de forma arbitraria y no por méritos propios o el esfuerzo realizado: 'Esos políticos corruptos conceden prebendas a sus amigos'."

importante poder metaconstitucional (...) ¿Cómo puede el presidente prevalecer en forma tan decisiva sobre los gobernadores?” (loc. cit., pp. 204-205). Según Weldon, en parte a través de su control del Senado, y en parte porque para los gobernadores “irse voluntariamente es mejor que ser echados por el Senado (...). Saben que si el partido desea que den un paso al costado, y ellos lo hacen dócilmente, tienen mayores probabilidades de ser rehabilitados en el futuro” (id., p.205).

En una línea similar a la de Weldon, Lujambio sostiene que “el enorme poder del presidente mexicano en la era post-revolucionaria no ha de explicarse por sus atribuciones legales sino por sus 'poderes metaconstitucionales'.” Ese poder metaconstitucional del presidente “estuvo asociado fuertemente al carácter no democrático del régimen político post-revolucionario” (Lujambio 2001, pp. 254 y 256 respectivamente), esto es, a lo que podría llamarse la herencia o tradición de una cultura política no democrática.¹¹ Como lo resume un ex presidente del PAN mexicano, Carlos Castillo Peraza, esta herencia abarca más que la política: “el régimen populista presidencialista de partido hegemónico de tantos años creó una red de favores, amistades, complicidades, negocios (...) entre los políticos, los sindicalistas y los empresarios” (citado en Achard y Flores, 1997, pp. 332-333).

Con distintas variantes, los analistas usan aquí el más tradicional de los instrumentos de los historiadores: el testimonio directo o indirecto de los contemporáneos, incluyendo el de los miembros de las elites políticas, los pares (o “miembros del club”) de los presidentes. Cuando así se hace, se cambian también, al menos en parte, los criterios de evaluación de los poderes presidenciales. En la literatura comparativa reseñada más arriba, el poder presidencial es evaluado por observadores (académicos, consultores) que aplican criterios objetivos para medir las capacidades presidenciales. Esos criterios fueron explícitamente diseñados para entender de qué manera los presidentes pueden, o no, llevar adelante sus agendas de gobierno. Cuando (como en los estudios de casos recién citados) se recurre al testimonio de actores y testigos, los “criterios objetivos” son reemplazados por las categorías (e imágenes) que los actores emplean para actuar en, y entender, el mundo político que los rodea. Los criterios se subjetivizan, y en ese cambio algo se pierde y algo se gana. Afloran directamente los requisitos de las carreras políticas, y las transacciones que las construyen o destruyen.

Probablemente para la mayoría de los analistas¹² estos dos enfoques no son alternativos ni contradictorios; son *complementarios*. Pero presentan exigencias y dificultades diferentes, y no siempre es posible atenderlos simultáneamente. En ocasiones se dispone de un conjunto de entrevistas sistemáticas que incluyen alguna información relevante. Esta es una de esas ocasiones.

¹¹ Estas afirmaciones (este tipo de afirmaciones) pueden ser difíciles de evaluar, pero no se las puede ignorar; son demasiado importantes. Octavio Paz puede tener razón cuando afirma que la relación entre aztecas y españoles “no es únicamente una relación de oposición: el poder español sustituye al poder azteca y así lo continúa; a su vez, el México independiente, explícita e implícitamente, prolonga la tradición azteca-castellana, centralista y autoritaria (...) hay un puente que va del tlatoani al virrey y del virrey al presidente” (Paz 1993, p.317).

¹² Incluyendo los autores de este ensayo.

3.2. Los poderes presidenciales según los liderazgos centroamericanos

Las consultas descritas en la sección “Sumando voces” incluían una pregunta sobre el poder presidencial:

“En la mayoría de los países de la región el **presidente de la república** suele ser una figura muy **influyente**, tal vez más que en otras democracias. Aquí en (país del entrevistado), ¿esto es cierto? Si lo es, ¿cómo se podría explicar esa gran influencia de los presidentes?”

Cuadro 1 “En la mayoría de los países de la región el presidente de la república suele ser una figura muy influyente, tal vez más que en otras democracias. Aquí en [país del entrevistado], ¿esto es cierto? ¿Por qué?” Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003, según actividad principal y adhesión o preferencia partidaria (en %)

| El Presidente... | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos los consultados |
|----------------------|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Es muy influyente | 69 | 65 | 85 | 68 | 67 |
| No es tan influyente | 22 | 30 | 15 | 25 | 22 |
| Es poco influyente | - | 5 | - | - | 1 |
| Sin dato | 9 | - | - | 7 | 10 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

*Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

**No necesariamente suma 100, debido a redondeo.

Los subrayados y el énfasis de la pregunta (“*muy influyente*, tal vez más que en otras democracias”) fueron sesgos deliberados, buscando minimizar el peso de las respuestas convencionales que se limitan a reconocer que los presidentes, más o menos por definición, son figuras poderosas. El Cuadro 1 resume los resultados obtenidos en las setenta y ocho consultas descritas en “Sumando voces”. Las dos terceras partes de los consultados (67%) consideran que sus presidentes son muy influyentes. Esta es, seguramente, la visión genuina de las elites regionales, puesto que políticos y observadores, oficialistas y opositores, comparten todos el juicio sustantivo (aún más vigorosamente en el caso de los políticos de los partidos de gobierno).

La discriminación de las respuestas según el país de los consultados *sólo tiene valor heurístico*, porque el número de consultas por país es pequeño, en promedio algo más que una decena. Teniendo en cuenta esta limitación, el Cuadro 2 presenta las respuestas de los consultados en cada país, excluyendo a los que no se pronuncian (para facilitar la comparación directa entre los países). Sólo en dos de los siete países (Guatemala y Costa Rica) los entrevistados que opinan que los presidentes son muy influyentes son una minoría, pero estas respuestas escépticas

son diferentes en cada uno de los dos casos. En Guatemala la mayoría de los consultados que entienden que el presidente no es muy influyente (tres en un total de cinco) ven, con variantes, procesos políticos de afirmación de la democracia y *declinación* del poder presidencial. Dos de los consultados, en cambio, brindan respuestas muy distintas. Uno de ellos afirma:

“aquí eso es un mito. El presidente es muy influyente, siempre que no toque la estructura económica. De manera que no es tan influyente en términos reales”,

y otro de los consultados guatemaltecos apunta en la misma dirección, aunque en términos algo más generales:

“el problema es la capacidad 'de ejercicio' que tiene el presidente; creo que es ahí donde se encuentran las limitaciones. Limitaciones que son impuestas por lo que podríamos llamar 'poderes fácticos'.”

En Costa Rica, en cambio, *no* se encuentran opiniones de esta naturaleza. Todos los juicios que relativizan el poder presidencial se refieren a la evolución y características de procesos políticos no necesariamente negativos; los presidentes estarían perdiendo la influencia (para algunos excesiva) que tuvieron en el pasado. Esto es potencialmente problemático, sin embargo, porque la imaginación popular todavía vive en un mundo anterior en el que los presidentes eran efectivamente poderosos:

“toda la historia constitucional a partir del 48 [de 1948] podría ser vista como un aumento progresivo de los controles [sobre los presidentes]. Lo que sucede ... [es que] no ha correspondido un descenso de las expectativas de la gente en relación a la capacidad de acción del gobierno.”

Y es también en Costa Rica donde se encuentra una de las pocas respuestas que apuntan en la misma dirección que la cita inicial de Shugart:

“él mismo se queja [el presidente] de que 'el país se ha vuelto ingobernable' (...) siente que el sistema no le permite gobernar, ya que hay mucha burocracia, muchas trabas (...) también tiene muy limitadas sus facultades, competencias y potestades.”

En suma: en los dos países donde se registran juicios mayoritariamente escépticos sobre la influencia presidencial, sus raíces son diferentes. En Guatemala parte de los juicios escépticos resulta del peso asignado a los “poderes fácticos”; esto es, a un déficit de democracia. En Costa Rica, en cambio, todas las respuestas escépticas apuntan a transformaciones y problemas más propios de la madurez democrática, al menos por comparación con las democracias del conjunto de la región. En los otros cinco países ocho o más de cada diez consultados consideran que sus presidentes son muy influyentes.

Cuadro 2 "En la mayoría de los países de la región el presidente de la república suele ser una figura muy influyente, tal vez más que en otras democracias. Aquí en [país del entrevistado], ¿esto es cierto? ¿Por qué?" Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003, según país (en %)

| El presidente...* | Guatemala | Costa Rica | Honduras | República Dominicana | Nicaragua | El Salvador | Panamá | Todos los consultados |
|----------------------|------------|------------|------------|----------------------|------------|-------------|------------|-----------------------|
| Es muy influyente | 38 | 46 | 83 | 86 | 88 | 88 | 89 | 74 |
| No es tan influyente | 63 | 54 | 8 | 14 | 13 | 13 | 11 | 25 |
| Es poco influyente | - | - | 8 | - | - | - | - | 1 |
| Total** | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

* Para posibilitar las comparaciones directas entre países no se incluyeron las respuestas "no sabe".
 **No necesariamente suma 100, debido a redondeo.

Cuadro 3 "En la mayoría de los países de la región el presidente de la república suele ser una figura muy influyente, tal vez más que en otras democracias. Aquí en [país del entrevistado], ¿esto es cierto? ¿Por qué?" Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003, según opiniones sobre prevalencia de clientelismo y de corrupción política (en %)

| El presidente... | Prevalencia del clientelismo | | | Existencia de corrupción política | | Todos los consultados |
|----------------------|------------------------------|---------------------|------------------------|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------|
| | Hay, es negativo | Hay, no es negativo | No hay; no sabe si hay | Sí | No; sólo en parte; no sabe | |
| Es muy influyente | 71 | 67 | 50 | 71 | 50 | 67 |
| No es tan influyente | 20 | 13 | 42 | 19 | 36 | 22 |
| Es poco influyente | - | 7 | - | 2 | - | 1 |
| Sin dato | 9 | 13 | 8 | 8 | 14 | 10 |
| Total* | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

*No necesariamente suma 100, debido a redondeo

Nota: Porcentaje promedio de los 17 países. (*) Promedios correspondientes al periodo 1996-2001. Fuente: Latinobarómetro 1996-2001. Tomado de Payne, Mark J., Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Pérez y Andrés Alamand Zavala. La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2003, p. 39.

No se preguntó a los consultados¹³ si era bueno o malo que los presidentes fueran muy influyentes o si, más generalmente, sus presidentes *deberían* tener más, menos, o aproximadamente el mismo poder que actualmente tienen. Puede decirse, sin embargo, que *mucha* influencia presidencial está asociada a contextos problemáticos (o, más precisamente, a imágenes problemáticas de los respectivos contextos nacionales). Como se observa en el Cuadro 3, los juicios sobre la magnitud de la influencia presidencial están directamente vinculados a las opiniones sobre la prevalencia del clientelismo y de la corrupción política en los países de los consultados¹⁴. Los consultados que en sus respectivas políticas ven corrupción, y también los que ven clientelismo (y lo juzgan negativamente), creen en mayor medida que los demás que los presidentes de la región son muy influyentes. Las diferencias son apreciables, y probablemente dependen de varios factores.

A los consultados que pensaban que sus presidentes son muy influyentes se les preguntó también *por qué razón* eran influyentes. Nueve posibles causas fueron mencionadas espontáneamente por al menos el 10% de los entrevistados (naturalmente, cada entrevistado se extendía sobre los distintos temas según su propio juicio; en este caso la gran mayoría mencionó varias causas). Aunque se aprecian algunas diferencias entre los distintos grupos de consultados (especialmente en el caso de los observadores, cuyas respuestas son las que más se apartan de las de los demás grupos, como se ve en el Cuadro 4), las visiones de los distintos

¹³La entrevista debía ser relativamente breve, y debía anticipar espacio para los temas específicos que los propios consultados quisieran abordar, de modo que la guía común a todas las consultas necesariamente tenía que ser muy corta.

¹⁴Los dos temas se analizan en "Sumando voces".

sectores de los liderazgos políticos son en líneas generales convergentes. En todos los grupos de entrevistados aparecen los mismos dos factores mencionados más frecuentemente. El más citado por todos los consultados fue “porque el sistema es muy presidencialista”; seis de cada diez entrevistados (60%) lo señalaron como una de las causas de la influencia presidencial. La segunda respuesta más mencionada es “controlan la administración” (el 54% de los consultados la cita).

La primera respuesta (“sistema muy presidencialista”) es muy general; las opiniones más frecuentes aquí son “el sistema”, “la tradición”, “la lógica política”, “la sociedad”, o “el esquema”, “es muy presidencialista” (o “presidencialista” a secas). En casi todos los casos esta respuesta resume lo que los entrevistados piensan (y por eso, con frecuencia, parece algo redundante). Los factores así resumidos (o al menos los más importantes de ellos) son los que los propios consultados destacan en sus respuestas, y aparecen en las demás categorías incluidas en el Cuadro 4.

Cuadro 4 “¿Por qué razón los presidentes son muy influyentes?” Sólo entre los que responden que los presidentes son muy influyentes; cada cifra expresa el porcentaje de la categoría que menciona espontáneamente la razón indicada, se incluyen todas las razones mencionadas por al menos el 10% de los entrevistados
Opinión de las élites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003, según actividad principal y adhesión o preferencia partidaria (en %)

| Los presidentes son muy influyentes porque... | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos** |
|--|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|---------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Régimen es muy presidencialista | 58 | 54 | 55 | 63 | 60 |
| Controlan la administración | 55 | 62 | 64 | 53 | 54 |
| Controlan el dinero | 48 | 39 | 45 | 47 | 44 |
| Es consecuencia de la cultura política | 39 | 23 | 45 | 37 | 40 |
| Es consecuencia de su liderazgo de cualidades personales | 32 | 54 | 27 | 37 | 35 |
| Controlan el Congreso | 23 | 46 | 27 | 26 | 33 |
| Controlan su partido | 19 | 31 | 9 | 26 | 23 |
| Es consecuencia del caudillismo, del clientelismo | 23 | 8 | 18 | 26 | 19 |
| Controlan el Poder Judicial | 13 | 23 | 18 | 11 | 17 |

*Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** Los que contestan que los presidentes sí son muy influyentes.

Es posible agrupar algunas de las categorías del Cuadro 4 para examinar los datos desde la perspectiva de los cuatro criterios expuestos en las secciones anteriores (poderes “constitucionales”, poderes “partidarios”, poderes administrativos y cultura política). Seis de las nueve categorías del Cuadro 4 pueden agruparse en sólo tres grupos de respuestas. En primer lugar, los criterios más estudiados

en la literatura comparativa (los poderes “constitucionales” y “partidarios” de los presidentes) están claramente presentes en las respuestas “controlan el Congreso” y “controlan su partido”, pero no en las demás. En consecuencia, cuando un consultado brinda espontáneamente cualquiera de estas dos respuestas, o ambas, puede decirse que mencionó *alguno* de los dos criterios anteriores (poderes “constitucionales” y “partidarios”). De manera similar, cuando un entrevistado responde espontáneamente “cultura política”, “caudillismo, clientelismo”, o ambos, puede decirse, en términos generales, que mencionó el criterio “cultura política”. Por último, si alguno de los consultados responde espontáneamente “controlan la administración” o “controlan el dinero”, parece claro que se está refiriendo al criterio “poderes administrativos”.

Cuadro 5 “¿Por qué razón los presidentes son muy influyentes?” Sólo entre los que responden que los presidentes son muy influyentes; cada cifra expresa el porcentaje de la categoría que menciona espontáneamente la razón indicada; se incluyen todas las razones mencionadas por al menos el 10% de los entrevistados
Opinión de las élites políticas centroamericanas consultadas en junio - noviembre 2003, según actividad principal y adhesión o preferencia partidaria (en %)

| Los presidentes son muy influyentes porque... (menciones espontáneas) | Actividad principal* | | Adhesión o preferencia partidaria* | | Todos** |
|--|----------------------|--------------|------------------------------------|----------------------|---------|
| | Políticos | Observadores | Partido de gobierno | Partido de oposición | |
| Poderes administrativos ¹ | 68 | 61 | 73 | 63 | 63 |
| Cultura política ² | 55 | 31 | 54 | 58 | 52 |
| Poderes “constitucionales” y “partidarios” ³ | 42 | 46 | 36 | 47 | 44 |
| Régimen es muy presidencialista | 58 | 54 | 55 | 63 | 60 |
| Es consecuencia de su liderazgo, de cualidades personales | 32 | 54 | 27 | 37 | 35 |
| Controlan el Poder Judicial | 13 | 23 | 18 | 11 | 17 |

*Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

** Los que contestan que los presidentes sí son muy influyentes.

Reelaboración de los datos del Cuadro 4, según los siguientes criterios:

¹ Incluye menciones “controlan la administración”, “controlan el dinero”, o ambas.

² Incluye menciones “es consecuencia de la cultura política” y “es consecuencia del caudillismo, del clientelismo”, o ambas.

³ Incluye menciones “controlan el Congreso” y “controlan el partido”, o ambas.

Las tres líneas finales del Cuadro se mantienen como en el Cuadro 4, sin cambios.

La respuesta “sistema muy presidencialista”, en cambio, se mantiene como una categoría separada, puesto que resume lo que se explicita en las demás respuestas. La respuesta “controlan el Poder Judicial” también se mantiene como una categoría independiente, porque no es claro a cuál de las otras podría agregarse (suponiendo que eso fuera posible), y en cualquier caso incluye un número pequeño de menciones; sea cual sea su tratamiento, no altera las conclusiones del análisis. Por último, la respuesta “consecuencia de su liderazgo, de cualidades personales” obviamente es una categoría separada de las demás, y como tal se mantiene.

El Cuadro 5 resume los datos así agregados. Ignorando (por las razones ya indicadas) las respuestas de la mitad inferior del cuadro, se observa que las dos dimensiones del poder presidencial más estudiadas en la literatura comparativa (poderes constitucionales y partidarios), juntas, son las *menos* mencionadas por las élites políticas centroamericanas como explicación del poder de sus presidentes (las

cita el 44%). La cultura política, por sí sola, recibe más menciones (52%), y los “poderes administrativos” son los más mencionados (los cita el 63% de los consultados). Si se repite el mismo ejercicio de agregación con las respuestas que incluyen los criterios “cultura política” y “poderes administrativos”, se encuentra que *el 96% de los consultados, esto es, prácticamente todos ellos*, mencionan uno, u otro, o ambos criterios.

Lo más importante aquí no está en las cifras exactas de los porcentajes, sino en el panorama de conjunto. A la hora de explicar las causas de la “muchacha” influencia presidencial, para las elites centroamericanas los factores vinculados a los poderes administrativos de los presidentes y a la cultura política nacional son dos veces más visibles que los factores constitucionales y partidarios. Prácticamente *todos* los entrevistados los mencionan. Este resultado no se podría deducir de los estudios de caso arriba mencionados, pero es claramente consistente con ellos. Lo más visible para las elites son las condiciones reales de desarrollo de las carreras políticas, de la construcción de apoyos, y de la competencia interpartidaria. Para los liderazgos centroamericanos los presidentes son poderosos, *en primer lugar*, porque tienen incidencia real en todos esos procesos. Lo que a veces se llama la “alta política” (la “visión”, las agendas nacionales ambiciosas), o tal vez, más precisamente, los instrumentos útiles para esos fines, aparecen en segundo plano¹⁵. Esto es, los poderes “constitucionales” y “partidarios” aparecen *en segundo lugar*.

Aunque parezca paradójico, es razonable asumir que durante las etapas iniciales del desarrollo democrático, durante algún tiempo, los poderes de los presidentes (y otros rasgos problemáticos de la vida político-partidaria) al principio pueden aumentar.¹⁶ Al comienzo de la democracia la competencia política es precaria; cuando sus reglas comienzan a afirmarse, los partidos y sus líderes deben recurrir a todo lo que puedan para conquistar o defender posiciones. Esto probablemente lleva a hacer un uso mucho más intensivo de las prácticas “grises” descritas en los estudios de casos, entre otras cosas porque los controles también son precarios. En términos relativos, los presidentes centroamericanos son poderosos (y son *vistos* como poderosos) en parte por lo que resulta del análisis a la luz de los criterios clásicos (poderes constitucionales, partidarios), pero probablemente lo son aún más por lo que resulta de los *otros* factores.

4. Democracia y poderes presidenciales

Los argumentos anteriores sobre la influencia de los presidentes centroamericanos (y sobre la visibilidad de esa influencia), aún si fueran todos ellos

¹⁵En rigor, todas estas dimensiones del poder presidencial son instrumentos. Los poderes constitucionales y partidarios son instrumentos para imponer agendas presidenciales; los poderes administrativos y los que surgen de las culturas políticas nacionales son instrumentos para construir carreras políticas y fortalecer partidos.

¹⁶Aunque los poderes constitucionales no varíen o incluso disminuyan. Esta evolución de los poderes presidenciales, naturalmente, ocurre *durante* las primeras etapas de la construcción democrática; *no* se refiere al orden pre-democrático. Por ejemplo: si los consultados guatemaltecos tuvieran razón en su juicio sobre las limitaciones de la influencia presidencial en Guatemala, y sobre las razones (incluyendo déficits democráticos) que explicarían esas limitaciones, entonces, según este argumento, en el futuro podría ocurrir un fortalecimiento de los poderes presidenciales, no a la inversa. En Costa Rica, en cambio, en el marco de una democratización relativamente consolidada (más allá de sus problemas puntuales), eso sería poco probable. En ambos casos, claro está, asumiendo que la democracia continúa desrollándose.

correctos, sólo brindan una instantánea de un proceso en movimiento. La conjetura más razonable es que los presidencialismos de la región, en conjunto, están evolucionando hacia presidencias *menos* influyentes. Algunas tendencias sugieren que a corto y mediano plazo esta evolución probablemente se mantendrá o incluso acelerará. En lo que sigue se mencionan algunas de estas tendencias.

La primera y más importante es el avance de la democracia en la región. Como se recordó en “Sumando voces”, prácticamente todos los observadores concuerdan en que ahora, en conjunto, hay significativamente más democracia que la existente quince o veinte años atrás. Esto es el resultado de un doble proceso de construcción y afirmación institucional. Los procesos de reformas aportaron nuevas instituciones, y las prácticas y la competencia democráticas afirmaron la vigencia de las nuevas y de otras que ya existían. Esto no significa que aquí no haya déficits, pero sí quiere decir que hay un progreso significativo en relación al pasado.

Este avance de la democracia es un proceso *interno*, que ocurre dentro de la región, pero que se ha visto favorecido por desarrollos externos. El más visible de estos factores externos es el fin de la guerra fría, y con ella el fin de una dicotomización de la política, que en sociedades divididas, con conflictos profundos, no favorecía los diálogos ni la construcción institucional¹⁷. Otros factores externos, más recientes y menos espectaculares, apuntan en la misma dirección: por ejemplo, la creciente ofensiva jurídica en los EEUU contra casos de corrupción que involucran a figuras políticas latinoamericanas¹⁸.

La democratización, las reformas políticas, y circunstancias externas como la recién mencionada, son todos ellos factores que aumentan la transparencia de las políticas de la región y ayudan a combatir los problemas identificados por los liderazgos centroamericanos (corrupción, clientelismo)¹⁹. Todos estos factores, sumados, acotan los márgenes de libertad de los presidentes y reducen sus poderes, particularmente los vinculados a sus capacidades administrativas y los enraizados en las culturas políticas nacionales. Un indicador importante del avance de este proceso es la despersonalización del poder presidencial. Salvo quizá en Nicaragua (donde al menos hasta la presidencia de Alemán las cosas seguían siendo muy personalizadas), los consultados para esta investigación, incluso para decir que los presidentes son *muy* influyentes, hablan de *la presidencia* en términos institucionales; en general no se refieren a los *ocupantes* del sillón presidencial. Aunque en otras circunstancias, algo similar ocurrió con la evolución de la presidencia mexicana después de Calles: los ocupantes del sillón eran muy poderosos, pero lo que les confería el poder era la investidura, y cesaba con ella. La presidencia podía tener tintes imperiales, pero era a término y cada vez menos caudillista.

Los “poderes partidarios” también están evolucionando, al menos por ahora, en la misma dirección. Las cifras sugieren una modesta tendencia regional

¹⁷ Para el conjunto de la región el ciclo de instauraciones democráticas *precedió* al fin de la guerra fría. Esto también apunta a las dinámicas internas de estas democratizaciones.

¹⁸ “Corruption in Latin America: Harder graft”, *The Economist*, 10 de abril de 2004. Todos los casos individuales son seguramente opinables; lo que importa es la tendencia y la voluntad política de enfrentar situaciones que en el pasado, según *The Economist*, eran deliberadamente ignoradas o por lo menos toleradas.

¹⁹ Los problemas señalados por los liderazgos regionales se describen en “Sumando voces”.

hacia una mayor fragmentación de los sistemas de partidos y hacia un aumento del “número real de partidos” en las legislaturas. En ese contexto, *en promedio*, el peso real de los partidos de gobierno en sus legislaturas debería disminuir. Aunque no siempre por la acción de estos factores, hoy, probablemente por primera vez en su historia, en ninguno de los países de la región los presidentes tienen mayorías propias *garantizadas*.²⁰

El último de los factores de poder discutidos en este ensayo, los poderes *constitucionales* de los presidentes, y el núcleo de sus poderes administrativos, son modificables a relativamente corto plazo por la voluntad deliberada de los liderazgos políticos. Para actuar sobre ellos sería necesario ponderar con prudencia, a la luz de las respectivas realidades nacionales, *todos* los factores que se han examinado en este ensayo.

²⁰ En el caso de Nicaragua, porque el PLC no se considera un "partido de gobierno" en sentido estricto.

Referencias

- Achard, Diego, y Manuel Flores (1997): *Gobernabilidad: Un reportaje de América Latina*. México: PNUD - Fondo de Cultura Económica
- Archer, Ronald P, y M. S. Shugart (2002): “El potencial desaprovechado del dominio presidencial en Colombia”, en Mainwaring y Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, op. cit.
- Haggard, Stephan, y Mathew D. McCubbins, eds. (2001): *Presidents, Parliaments and Policy*. Cambridge: Cambridge University Press
- (2001): “ Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy,” en Haggard y McCubbins, eds. *Presidents, Parliaments and Policy*, op. cit.
- y M. S. Shugart (2001): “Conclusion: Policy Making in Presidential Systems,” en Haggard y McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments and Policy*, op. cit.
- Lanzaro, Jorge, comp.(2001): *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO
- Lujambio, Alonso (2001): “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México”, en Lanzaro, comp., *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, op.cit.
- Mainwaring, Scott (2002): “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en Mainwaring y Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia en América Latina*, op. cit.
- y Matthew S. Shugart, comps. (2002): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós (ed. original inglesa de 1997)
- (2002a): “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate,” en Mainwaring y Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia ...*, op. cit.
- (2002b): “Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina,” en Mainwaring y Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia ...*, op. cit.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., Fernando Carrillo Flórez y Andrés Allamand Zavala (2003): *La política importa: Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
- Paz, Octavio (1993, 1970): *El laberinto de la soledad. Postdata. Vuelta a El laberinto de la soledad*. México: Fondo de Cultura Económica CP
- Shugart, Matthew S. (2001): “Sistemas de gobierno en América Latina: frenos y contrapesos en una era de globalización.” En Fernando Carrillo Flórez, ed., *Democracia en déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo
- y Stephan Haggard (2001): “Institutions and Public Policy in Presidential Systems,” en Haggard y McCubbins, eds., *Presidents, Parliaments and Policy*, op. cit.
- Weldon, Jeffrey (2002): “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en Mainwaring y Shugart, comps., *Presidencialismo y democracia ...*, op. cit.

Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana Información complementaria (CD-rom)

El presente CD-Rom complementa la obra "Un Desafío a la Democracia. Los Partidos Políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana".

El CD- Rom incluye los cinco Anexos del estudio "Sumando Voces":

- 1) Lista de los consultados para la investigación;
- 2) Selección de citas relevantes extraídas de las entrevistas que constituyen una rica fuente de información y reflexiones respecto de la situación y perspectivas de los partidos políticos, las cuales se presentan preservando el anonimato de sus autores;
- 3) Información básica de los marcos institucionales en los que operan los partidos políticos en cada uno de los países incluidos en el estudio;
- 4) Resultados electorales recientes (a diciembre de 2003) en cada uno de los países tratado en la investigación; y
- 5) Lista de los partidos políticos considerados en cada uno de los países.

Como apéndice de la obra y bajo el título "Gobernabilidad y desarrollo: los desafíos de la reforma del Estado", se presenta la recientemente aprobada Estrategia de Modernización del Estado del BID, que sintetiza el marco conceptual e histórico de la relación entre gobernabilidad democrática y desarrollo. A partir de dicha relación y de la coincidencia de objetivos institucionales y de los mandatos específicos de la OEA, el PNUD, International IDEA y el BID, se ha cimentado una relación de cooperación interinstitucional en el campo de la gobernabilidad democrática que se ve reflejada en la presente obra.

El apéndice está subdividido en tres partes:

- a) Estrategia de Modernización del Estado;
- b) Áreas de acción del Banco y su relación con las estrategias de crecimiento económico sustentable y de reducción de la pobreza; y
- c) Gráficos y cuadros.