



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

*Consolidación e institucionalidad democrática en Centroamérica
(1990-2015)*

Tesis que para optar por el grado de Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política presenta

Fidel Fernando Astorga Ortiz

Director: Dr. Juan Reyes del Campillo Lona

Índice

Agradecimientos	5
Introducción	7
A). En torno al funcionamiento de las democracias. Entre las expectativas y la realidad.....	7
B). Transiciones y democracias recientes.....	11
C). Consolidación ¿de qué?.....	17
D). Los parámetros de la investigación	25
E). Estructura de la obra	35
Capítulo 1. Referentes histórico-contextuales	38
1.1. Introducción. Similitudes y divergencias históricas.....	38
1.2. El proyecto liberal.....	41
1.3. El incipiente desarrollo institucional	48
1.4. La “Tercera Ola” en Centroamérica	60
1.5. Balance preliminar	82
Capítulo 2. Las instituciones de los sistemas políticos de Centroamérica.....	86
2.1. Introducción. Las evaluaciones internacionales.....	86
2.2. Desempeño electoral reciente.....	89
2.3. Indicadores de la institucionalidad de los sistemas de partidos	106
2.4. Los presidencialismos de Centroamérica	119
2.5. Sistemas electorales	133
2.6. Balance preliminar	145
Capítulo 3. La consolidación de los regímenes competitivos	149
3.1. Introducción	149
3.2. La variantes de la consolidación en Centroamérica	153
3.3. La integración de las élites parlamentarias de Centroamérica	165

3.4. Balance preliminar	182
Anexos	186
Conclusiones	191
Relación de siglas partidarias	203
Fuentes consultadas	205

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo difícilmente hubiera visto la luz de no ser por las valiosas opiniones de quienes aportaron ideas y criterios en su desarrollo y presentación. En primer lugar merecen reconocimiento los académicos del área de Relaciones de Poder y Cultura Política de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, que guiaron mis pasos y estuvieron al pendiente de los avances de esta investigación, particularmente Noemí Lujan Ponce, Juan Reyes del Campillo Lona, Jorge Brenna Becerril, Roberto García Jurado y Ricardo Yocelvezky. De igual forma, desde la UNAM, Jacqueline Peschard Mariscal, Rodrigo Páez Montalbán, Fabio Moraga, Mario Vázquez e Ignacio Sosa tuvieron la gentileza de clarificar mis ideas y brindarme sus amables sugerencias. Por supuesto, una mención especial es para Sharon Lean y Alvaro Artiga quienes, desde Estados Unidos y El Salvador, se tomaron su tiempo para apoyarme en esta tarea, así como Alejandro Diaz del ITESM.

Desde otro frente, Camilo Ayala Ochoa, Fernando Bernal y Natalia Lara tuvieron la amabilidad de hacer correcciones y respaldar la búsqueda y sistematización de la información aquí vertida. Asimismo quiero agradecer a mis compañeros del programa de Doctorado quienes me proporcionaron materiales y opiniones también muy valiosas: Nadia Nuñez, Argelia Gallegos, Maribel Rivas y Alejandro Sánchez. Finalmente, esto no hubiera sido posible sin la estabilidad emocional que me brindaron Haydeé Castillo, así como Stephanía y Grecia Villafaña, por su aprecio.

INTRODUCCIÓN

A). En torno al funcionamiento de las democracias. Entre las expectativas y la realidad.

En un ensayo publicado por *The Economist* en marzo de 2014 y que lleva el sugerente título “¿En qué ha fallado la democracia?”, se afirma lo siguiente:

La democracia está pasando por momentos difíciles. Donde se ha sacado a autócratas del poder, en la mayoría de los casos los oponentes han fracasado en crear regímenes democráticos viables. Incluso en las democracias establecidas, las fallas en el sistema se han vuelto preocupantemente visibles, y la desilusión con la política es una plaga... a partir del año 2000, los problemas que enfrentan la democracia son más profundos: muchas democracias nominales han migrado hacia la autocracia, manteniendo una apariencia democrática externa a través de la celebración de elecciones, pero sin los derechos y las instituciones que le den sustento. Una primera alerta es cuando los presidentes, tratan de erosionar los límites de sus poderes constitucionales. Los controles y el equilibrio de poder son tan vitales al sustento democrático como es el ejercicio del voto. (Citado por Zovatto, 2018, p. 86)

En unas cuantas líneas, el texto formula una opinión sobre buena parte de los problemas que hoy en día se identifican con los regímenes democráticos: la carente consolidación en los países que recientemente la implantaron; su débil rendimiento en aquellas naciones en donde tiene mayor tiempo, y el cuestionamiento a las instituciones, donde las hay, que garanticen su óptimo funcionamiento, sólo por citar algunos. Así, en apenas un cuarto de siglo, lo que antaño parecía un futuro promisorio, ahora se muestra como realismo desencantado.

Quizá lo primero en lo que convendría insistir es en la distinción entre regímenes democráticos de nueva creación y las ya mencionadas democracias establecidas o plenas. En estas últimas, y siguiendo el comentario del texto anterior, el problema se centra en el contraste entre los beneficios esperados y los realmente obtenidos, en tanto que en las democracias de nueva creación, además del mencionado contraste, es necesario agregar que muchas de ellas no logran aun garantizar siquiera su permanencia por falta de prácticas regulares para su correcto funcionamiento como democracias. El primero, podría decirse, es el problema de las expectativas de la democracia; el segundo es el de la institucionalidad y consolidación democrática, que se abordará posteriormente.

Respecto a las expectativas, un texto esclarecedor es *Democracia: una guía para los ciudadanos*, en el que Robert Dahl (1999, p. 72), estableció diez razones que justifican la adopción de la democracia, y que conviene citar en extenso:

A pesar de sus imperfecciones, sin embargo, nunca podemos perder de vista los beneficios que hacen a la democracia más deseable que cualquier alternativa factible a la misma:

1. La democracia ayuda a evitar el gobierno de autócratas crueles y depravados.
2. La democracia garantiza a sus ciudadanos una cantidad de derechos fundamentales que los gobiernos no democráticos no garantizan ni pueden garantizar.
3. La democracia asegura a sus ciudadanos un ámbito de libertad personal mayor que cualquier alternativa factible a la misma.
4. La democracia ayuda a las personas a proteger sus propios intereses fundamentales.
5. Sólo un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para que las personas ejerciten la libertad de autodeterminarse, es decir, que vivan bajo las leyes de su propia elección.
6. Solamente un gobierno democrático puede proporcionar una oportunidad máxima para ejercitar la responsabilidad moral.
7. La democracia promueve el desarrollo humano más plenamente que cualquier alternativa factible.
8. Sólo un gobierno democrático puede fomentar un grado relativamente alto de igualdad política.
9. Las democracias representativas modernas no se hacen la guerra entre sí.
10. Los países con gobiernos democráticos tienden a ser más prósperos que los países con gobiernos no democráticos.

Una persona relativamente informada en la actualidad sería un tanto incrédula sobre algunos de estos postulados, incluso limitándose al campo de las democracias establecidas. Pensar en prosperidad, desarrollo humano y protección de sus propios intereses fundamentales luego de la gran recesión económica de 2008 y el ascenso de China como potencia mundial, suscita comprensibles dudas sobre estos temas y explica la reacción conservadora y aislacionista que se observa en varios de estos países.

Sin embargo, se debe reconocer que esas dudas no son recientes. Norberto Bobbio (2010, p. 17 y ss), al abordar el problema entre democracia ideal y democracia real, cuestionaba varios de estos supuestos. Por ejemplo, destacaba que, tratándose de sociedades pluralistas que fomentan la cohesión de intereses, los individuos en lo particular no son los primeros beneficiarios del orden democrático, porque la representación política no es de esos individuos, como de esos intereses que constituyen las poliarquías.

Esta breve reflexión pretende mostrar la necesidad de una definición de democracia que sea útil en cuanto permita incorporar, así sea de manera mínima, a las expectativas. En este sentido, la propuesta de Michelangelo Bovero (2002, p. 42) es bastante adecuada al identificar a la democracia como aquel régimen en el que “todos los sujetos a los cuales son dirigidas las decisiones colectivas, leyes y actuaciones públicas, tienen el derecho y *poder a participar, cada uno con un peso*

igual al de los otros, en el proceso que conduce a la determinación y a la adopción de esas decisiones”.

Tal formulación tiene como virtud vincular la participación igualitaria con el proceso de decisión al cual habrán de sujetarse los individuos. No significa, claro está, que las decisiones deban corresponder al interés particular de todos y cada uno de quienes participan, pero sí implica que al menos exista la expectativa de que ello suceda. Esto es importante porque, como señala el autor, coloca el énfasis en la colectividad en la cual inicia y culmina el proceso de decisión, a diferencia de la democracia shumpeteriana que se circunscribe al ámbito de los actores políticos. De este modo, supone cierta congruencia entre el sentido que observa la participación y el resultado plasmado en la decisión. De ahí que siguiendo la gramática de la democracia que nos propone, los verbos elegir y representar (además de debatir y decidir) adquieren un peso significativo. Elegir queda definido como “la expresión de un juicio sobre el periodo precedente” y representar como “el reflejo de las orientaciones políticas” de la comunidad de que se trate.

Así, el primer problema al cual se debe atender radica en el cumplimiento de la definición de tales verbos y, consecuentemente, en la correspondencia entre ambos. Esto significa, en primer término, comprobar que se tenga la garantía para emitir tal juicio sobre decisiones precedentes y, en segundo lugar, que las orientaciones políticas que se configuren a partir de esos juicios, se reflejen en los órganos del poder público. En caso contrario, la posibilidad de atender las expectativas quedaría clausurada desde las primeras fases del proceso

democrático. Lo anterior involucra a los sistemas de partidos, electoral y de gobierno. El primero, porque es sobre los partidos que de manera inicial (aunque no exclusivamente) se emite el juicio; el segundo, en tanto implica la transformación de votos en cargos, y al tercero, como expresión de ese reflejo de orientaciones.

Sin embargo, al situarnos en el contexto de las democracias de reciente formación, los problemas se acrecientan. No sólo pueden existir deficiencias o limitaciones para emitir juicios en igualdad de condiciones o que estas se vean mal reflejadas en el espacio gubernamental, sino que en estas nuevas democracias el riesgo de regresión es mucho mayor por acción de actores tanto internos como externos, a la vez que las prácticas democráticas no están suficientemente asentadas para constituir reglas efectivas que constriñan a los propios jugadores. Evidentemente, esto hace referencia al problema de la consolidación, aspecto que requiere un tratamiento de mayor profundidad.

B). Transiciones y democracias recientes

Uno de los problemas de la teoría de las transiciones consistió en que fue asociada, e incluso popularizada, con una visión de “inevitabilidad” democrática, es decir, que ahí donde se presentase el quiebre de un régimen autoritario, ineludiblemente le sucedería un régimen democrático que, inicialmente débil, tendiera gradualmente a fortalecerse y consolidarse, perspectiva que al menos en

los iniciales trabajos en la materia, no se aprecia.¹ Esta perspectiva optimista de las transiciones fue la que, evidenciada por la realidad observable en muchos países, comenzó a transmutarse en su contrario, una perspectiva negativa de las transiciones que puso en duda la existencia de tales avances democráticos o derivó en su adjetivación: democracias de fachada, híbridas, congeladas, delegativas y multitud de términos similares.² Thomas Carrothers sintetizó buena parte de esos señalamientos críticos al identificar los componentes del “paradigma de las transiciones”, el cual se resume en cinco puntos:

1. La presunción de que todo proceso de cambio de régimen desde la órbita autoritaria deberá dirigirse hacia la democracia.
2. Las transiciones suponen una secuencia compuesta por la *apertura* del régimen autoritario; su *quiebre* y rápida sustitución por acuerdos de tipo democrático, que conduzcan a su *consolidación*.

¹ De hecho, en uno de los trabajos seminales de esta teoría, Guillermo O’Donnell y P. Schmitter nunca sostuvieron tal inevitabilidad, como claramente quedó expresado desde el primer párrafo de su trabajo: “el presente volumen se ocupa de los procesos de transición que llevan de determinados regímenes autoritarios a “alguna otra cosa” incierta. Esa “otra cosa” puede ser la instauración de una democracia política o la restauración de una nueva forma, posiblemente más severa, de régimen autoritario. También puede haber simplemente un desenlace confuso, con la rotación en el poder que no logran dar una solución perdurable o predecible al problema de la institucionalización del poder político. Estos procesos de transición pueden dar lugar, finalmente, a violentas confrontaciones, y desembocar, a la postre, en regímenes revolucionarios promotores de cambios que trascienden en mucho el ámbito político” (O’Donnell y Schmitter, 1994: 15).

² Collier y Lewinski identificaron cerca de 50 conceptos similares (citados por Moisés López Rosas, 2000).

3. La creencia en la importancia de las elecciones, no sólo como acto fundacional de las democracias, sino también como una constante básica para su persistente fortalecimiento.
4. El reducir la importancia de las variables estructurales (económicas, sociales, institucionales o culturales) para sobrevalorar la variante conductual de los actores políticos.
5. El supuesto de que las transiciones descansan en Estados coherentes y funcionales (Carrothers, 2001, pp. 6-9).

En todo caso, la crítica al paradigma se sustenta en que un gran número de las transiciones no derivaron en ninguno de los escenarios identificados (democracia, restauración, revolución o “desenlace confuso”) sino que dieron lugar a regímenes que sin ser plenamente democráticos, tampoco constituían regresiones al régimen

anterior. Así, los criterios formulados por Robert Dahl (1992)³ quedaban integrados en estos nuevos regímenes pero sólo de una manera parcial, establecidos sólo formal y superficialmente, cuando no abiertamente manipulados, por lo cual resultaba más adecuado agruparlos en una “zona gris”. Este aspecto, además de abrir el debate en torno a la calidad de la democracia, también implicó, como señala Carrothers, pensar en la eventualidad de que esos regímenes no debieran considerarse como necesariamente efímeros e inestables, al poder alcanzar cierto nivel de equilibrio interno que les permita su permanencia (*Ibid*: 10-14).

Un ejemplo de lo anterior es la propuesta de Jurgen Moller y Svend-Erick Skaniing (2013, pp. 98-99) quienes establecen una tipología de los distintos regímenes postransiciones:

1. Democracias minimalistas, que tan sólo requieren elecciones competidas, regulares y con resultados confiables;

³ Tales criterios en su versión más reciente son: 1. Participación efectiva; 2. Igualdad del voto en etapa decisoria; 3. Comprensión esclarecida; 4. Control del programa de acción; 5. Demos incluyente. Esta versión es distinta a la de trabajos previos, diferencia respecto a las cuales conviene citar a García Jurado (2009, p. 185): “Aunque hay una notable similitud entre este listado y el que elaboró en 1956... o también con el listado de *La poliarquía...*, se observan también algunas diferencias. Por ejemplo, en este listado no hay una insistencia tan marcada como en el primero en lo que se refiere a la preeminencia de la regla de mayoría, y la exigencia de que todos los individuos posean la misma información se relaja hasta afirmar sólo el principio de una Comprensión ilustrada. En comparación con el segundo listado... no está presente el principio del pluralismo, expresado en la libertad para organizarse en asociaciones autónomas, y no hay en aquél nada parecido al principio de la Comprensión ilustrada que de algún modo estaba presente en el primero. Estas diferencias que podrían parecer nimias o irrelevantes no lo son. Como se ha dicho en los lugares respectivos, en tanto el primer listado hacía alusión a la democracia considerada como ideal, el segundo aludía a la poliarquía y el presente, el tercero, al proceso democrático. Es una lástima que a pesar del enorme esfuerzo de revisión y autocrítica que ha realizado Dahl no haya abordado explícitamente estas divergencias; sin embargo, confirman de un modo u otro la crítica que se ha repetido aquí en varias ocasiones; la confusión entre la democracia como proceso decisorio y como régimen político y, también, la escurridiza diferenciación de la democracia como medio y como fin.

2. Democracias electorales: aquellas que además de lo anterior, observen altos niveles de integridad electoral;⁴
3. Poliarquías: suponen además, libertades plenas de expresión y asociación, y finalmente
4. Democracias liberales: aquellas que incluyen un Estado de derecho.

Respecto al lado autoritario, distinguen entre autocracias cerradas y autocracias electorales, las cuales suponen un sistema multipartidista no competitivo, de manera que no existe la necesaria incertidumbre sobre los resultados electorales que es característico en las democracias minimalistas.⁵ De acuerdo con su análisis, si bien las democracias se duplicaron entre fines de la década de 1970 a la fecha (de 31% a 60% de todos los países del mundo), su número prácticamente se estancó a mediados de los años noventa, mismo periodo en que las “autocracias cerradas” han transitado hacia “autocracias multipartidistas” o en el mejor de los casos, a democracias “mínimas”.

⁴ Se entiende integridad electoral, en términos de Pippa Norris, como el conjunto de “principios internacionales, valores y estándares de elecciones aplicados universalmente a todos los países del mundo a través del ciclo electoral, que incluye el periodo pre-electoral, la campaña, el día de la votación y su epílogo”, citada por Martínez y Garrido (2015, p. 141).

⁵ Los autores identifican a México y Guatemala como democracias minimalistas; a Honduras y Nicaragua como autocracias multipartidistas; a El Salvador como democracia electoral; a Panamá como poliarquía y a Costa Rica como democracia liberal.

En ese sentido, la preservación autoritaria resulta más frecuente y perdurable, de manera que la determinación de un orden democrático es un proceso de mucha mayor complejidad de lo que inicialmente se puede pensar. Además, como se desprende de la tipología expuesta, su gradación no se reduce en la sola variable conductual, si no que observa un fuerte acento institucional, entendido como los principios y reglas que guían a los actores, así como al conjunto de incentivos (positivos o negativos) implícitos en dichas reglas.

De lo arriba expresado se pueden desprender varios elementos importantes para nuestra posterior reflexión. Aun cuando la transición no se concibió bajo un esquema determinista de democracia, también es cierto que los escenarios inicialmente postulados resultaron limitados en al menos dos aspectos: 1) la identificación de los escenarios posibles (en términos de la inesperada aparición de la “zona gris”), y 2) en las variables involucradas (por cuanto a considerar básicamente el comportamiento de los actores relevantes. Todo lo anterior coloca el concepto de consolidación en una situación de fuerte indeterminación, en tanto que no se la puede entender como parte de un proceso definido e imperturbable, sino que puede ser socavado o incluso una etapa a la cual bien puede no arribarse (como en el “desenlace confuso” al que aludieron O’Donnell y Schmitter), pero también como etapa de un proceso no democrático, donde las nuevas reglas sirvan de respaldo a un régimen autoritario.

C). Consolidación ¿de qué?

Las posiciones en torno a la consolidación

Giuseppe Di Palma definió la consolidación como “el acuerdo original entre jugadores competidores, siempre y cuando originalmente fuera un acuerdo tolerable” (Di Palma, 1988, p. 92). Tal definición mínima resulta relevante por varias razones: a) Tal acuerdo es resultado de la habilidad y conducta de los actores para sujetar (y sujetarse) al sistema democrático; b) otorga al concepto un carácter de muy corto plazo, ya que al suscribirse, dicho acuerdo no puede brindar más lealtad al sistema político del que le conceden los actores involucrados; c) la consolidación democrática queda inscrita como elemento de la transición, en tanto que al establecer tal acuerdo, la posibilidad de regresión desaparece; d) la consolidación se desliga del proceso de institucionalización o reiteración de las prácticas, de manera que las deficiencias subsecuentes pueden entenderse como un “mal necesario” propio de ese acuerdo original. Un ejemplo en contrario de lo anterior sería El Salvador de los años ochenta, donde a pesar de los referentes institucionales (marco constitucional y elecciones regulares y competidas) no puede hablarse de consolidación, por no ser un acuerdo tolerado por los actores políticos más importantes. Es decir, los antecedentes institucionales facilitan la consolidación, pero no la consiguen ahí donde los actores no están dispuestos a tolerar dicho acuerdo.

Aun cuando reconocía la falta de consenso entre la comunidad académica entre las versiones minimalistas o maximalistas de consolidación, Juan Linz (1990) adoptó la primera de ellas, dada su preocupación por la eventual confusión entre consolidación y los regulares problemas de desempeño en cualquier régimen democrático y sobre todo, que los nuevos gobernantes utilizaran el concepto como excusa para eludir responsabilidades. Sobre esta base, asumió como propia la definición minimalista de consolidación, según la cual debía entenderse como el proceso por el cual las reglas democráticas se convirtieran en “el único casino en el pueblo” en tanto que los actores no habrían de recurrir a otros mecanismos para dirimir sus diferencias, aun cuando ello supusiera que otros procesos quedaran inconclusos como la conformación de un sistema de partidos, el desarrollo de sus instituciones, las pautas de mediación de los intereses, la transferencia del poder a la oposición, etcétera.

Desde la óptica opuesta, Leonardo Morlino (1986, pp. 7-61) amplió la perspectiva al considerar la consolidación como el “proceso cuyo resultado es un *reforzamiento y afirmación de los ordenamientos democráticos*”. El contraste es bastante visible: no basta el acuerdo, sino que se requiere su reiteración y, en consecuencia, la variable tiempo, como “fijación de caracteres, esencia y adaptación de rasgos secundarios” no sólo se extiende temporalmente, sino que involucra aspectos adicionales como la aceptación y legitimación del régimen por el conjunto social. Sin embargo, la distingue de la institucionalización porque ésta constituye un proceso paralelo que abarca lo mismo la instauración, la consolidación e incluso más allá de ambas. Así Morlino concluye:

Defino consolidación democrática como «ese proceso de adaptación-congelación de estructuras y normas democráticas que son aceptadas como legítimas, en parte o en todo, por la sociedad civil. Añado enseguida que «tal proceso, complejo y variado, se desarrolla en direcciones diferentes y alcanza tal refuerzo de aquellas instituciones y normas como para permitir su persistencia (p. 19).

Es decir, la consolidación va más allá de los propios actores políticos al involucrar la legitimidad que le otorga la sociedad al sistema político, a sus normas e instituciones. El problema es que el abanico de dimensiones a considerar resulta tan amplio que se vuelve indistinguible de la institucionalización de las nuevas reglas⁶ y, sobre todo, no precisa con claridad cuándo se debe considerar que la consolidación haya concluido.

Quizá por esta razón, Linz y Stepan hayan simplificado ese planteamiento para señalar que una democracia consolidada será aquella cuyo sistema complejo de instituciones, reglas, incentivos y desincentivos lo convierten en “el único juego posible” pero que adopte ya tres dimensiones:

⁶ Tales dimensiones son: *Estructuras y procedimientos*; delimitados en términos del gobierno y que abarca desde el marco legal hasta la recaudación fiscal, entre otros; *Relaciones interestructurales* o entre poderes, que alude a la estabilidad gubernamental y la neutralidad militar; *Partidos y sistemas de partidos*: con lo cual la consolidación se evalúa en función al: crecimiento de la membresía, articulación organizativa; legitimidad interna; fijación de posiciones sobre asuntos; y la estabilidad en el formato partidista (es decir, sin nuevos partidos; sin fusiones ni divisiones de partidos; ni cambios de nombre); *Estructura de intereses*, con lo que hace referencia a la sociedad civil y tiene como indicadores casi los mismos que para los partidos en su aspecto organizativo; *Estructuras de mediación de la sociedad civil*, donde el sistema y comportamiento electoral son los indicadores a observar (particularmente en la presencia de elecciones críticas y volatilidad electoral), y, *Estructuras de mediación del régimen*, donde lo relevante es la posibilidad de coaliciones interpartidista y la ausencia de desordenes civiles. De esto se derivan los dos modelos de consolidación (uno centrado en los partidos y otro que integra a la sociedad civil, al que denomina simbiótico) (pp. 38-42).

a) *Conductual*, por la que ningún actor relevante gastará recursos significativos tratando de alcanzar sus objetivos a través de la creación de un régimen no democrático.

b) *Actitudinal*, que significa que la gran mayoría de la opinión pública mantiene su creencia en que las instituciones y procedimientos democráticos son los más apropiados para gobernar la vida colectiva, y el apoyo a las opciones antisistema es muy pequeño, aun frente a graves problemas económicos o insatisfacción con los gobernantes.

c) *Constitucional*, que implica que las fuerzas gubernamentales y no gubernamentales están sujetas y habituadas a la solución de conflictos dentro de los límites y procedimientos específicos que están sancionados por los nuevos procesos democráticos (citados por Méndez de Hoyos, 2012, pp. 264-265).

Lo que se aprecia en esta formulación es un intento por sistematizar y encuadrar el conjunto de formulaciones ya señaladas. Sin embargo, esto no resuelve al menos un par de interrogantes. Por un lado, ¿cómo entender esta perspectiva en el contexto de la “zona gris”? es decir, ¿qué es realmente lo que se está consolidando? Y segundo, esta amplia formulación no establece criterios de una preeminencia causal o explicativa, si es que la hay. Ese es el objetivo de la propuesta que se describe a continuación.

La alternativa de Andreas Schedler

Si se parte de que la consolidación democrática debe considerar una base empírica así como una implicación teleológica, en términos de una dirección y meta hacia la cual se quiere conducir un proceso político, la propuesta de Schedler (1997) resulta atractiva por considerar ambas coordenadas. Para este autor, la consolidación no sólo es posterior a la instauración democrática, sino que precisamente por ello vale tenerla presente en el amplio espectro de la “zona gris” dado que, aunque sólo contenga algunos elementos democráticos, el objetivo seguirá siendo su ampliación y profundización.

En este sentido, la consolidación democrática puede tener una doble orientación: evitar el debilitamiento democrático (visión negativa), o bien, incrementar su desarrollo (visión positiva). Así, al identificar cuatro tipos de regímenes políticos (autoritario, democracia electoral, democracia liberal y democracia avanzada), se pueden concebir a su vez cinco acepciones de consolidación democrática:

1. Impedir el quiebre democrático. Es aquella dirigida a evitar la “muerte rápida” de democracias electorales o liberales. Es la noción más generalizada del concepto y se centra en las conductas de los actores, principalmente aquellos con reputación no democrática.
2. Impedir la erosión democrática. Se refiere a evitar la “muerte lenta” de las democracias regresando o manteniéndose en la condición de democracias

electorales. Es una gradual corrosión del sistema político en la que, citando a O'Donnell, se presenta "una progresiva disminución de los espacios existentes para el ejercicio del poder ciudadano y una menor efectividad en las clásicas garantías del constitucionalismo liberal" (citado por Schedler, 1997) y lo que puede derivar a una "democradura" o una represiva democracia de fachada. Esto se presenta también como un ausente Estado de derecho; en el desarrollo de un sistema de partido hegemónico o también en el declive de mecanismos que garanticen limpieza en los procesos electorales.

3. Completar la democracia. Esta acepción hace referencia a reparar los defectos de la democracia electoral hacia la liberal. Esta noción sería similar a la que O'Donnell identificó como una "segunda transición" o cuando se eliminan aspectos del legado autoritario; como puede ser el tutelaje sobre el sistema político, fortaleciendo el sistema de partidos y desarrollando la integridad electoral, principalmente.
4. Profundizar la democracia, que tiende a convertir democracias liberales a avanzadas. Esto se refiere a diversos aspectos del funcionamiento de las distintas ramas del gobierno; la sociedad civil, su cultura política, etc., y en tal sentido, más cercanas a las valoraciones en torno a la calidad de la democracia.

5. Institucionalización democrática, empleado como un término “neutro”, en tanto significa cada vez una menor conciencia de la contingencia democrática entre actores e individuos, pero también alude a la construcción misma de instituciones.

Desde esta perspectiva, adopta las dimensiones arriba aludidas de Linz y Stepan, aunque sustituye la dimensión constitucional por estructural, a efecto de referirse principalmente a los factores de orden socioeconómico. De esta manera, estas distintas dimensiones operan de manera diferenciada según el criterio de la consolidación que se adopte. Así, la conductual resulta la más importante si consolidación se entiende como “evitar el quiebre” democrático y se observa en: a) conductas antidemocráticas que se asocian al uso de la violencia; b) rechazo a las elecciones, impidiendo la participación; alterando o rechazando sus resultados, y c) transgresiones desde la autoridad.

Por lo que hace a los fundamentos actitudinales, éstos se basan en los valores que dan coherencia y sustento a las conductas de los actores, acotadas por la legitimidad que deben otorgar al sistema, pero al mismo tiempo, por los intereses que deben salvaguardar y que se establecen en términos institucionales. De esta forma, tanto la consolidación entendida como “evitar la erosión” como “completar la democracia” quedan identificadas, además del respaldo popular a la democracia, a la restricción o no del ejercicio de libertades políticas y de espacios de decisión; al debilitamiento o no del sistema de partidos; se adopte o no una

mayor integridad electoral y finalmente, si se preserve o no la tutela de factores de poder sobre el sistema político.

Por último, y respecto a los fundamentos estructurales, han prevalecido los de orden socioeconómico, citando como ejemplo el cálculo de Pzeworski según el cual existe una fragilidad de las democracias en aquellos países con un ingreso *per cápita* inferior a 1 000 dólares anuales, en tanto que imposibilitan el ejercicio pleno de derechos. Sin embargo también están presentes los de orden institucional, principalmente en el diseño de la forma de gobierno y de la existencia de un estado de derecho. En consecuencia, Schedler propone tres criterios básicos para evaluar la consolidación en las dimensiones actitudinal y estructural: 1) Una legitimidad del sistema respaldada por al menos 66% de la población; 2) Un PIB *per cápita* de 3 000 dólares anuales o superior, y 3) Una base de 50 puntos o menos en términos del índice Gini.

Estos indicadores deben contrastarse con los criterios conductuales descritos, de manera que puedan establecerse relaciones entre todos ellos y en virtud de los cuales permitan evaluar el grado de consolidación de una democracia. Es decir, aquellos países en los que no existan conductas antidemocráticas (que se consideran causas prioritarias) y que coincidan con valores satisfactorios en los indicadores actitudinal y estructural, pueden considerarse más consolidados que aquellos países donde exista discrepancia entre unos y otros indicadores.

D). Los parámetros de la investigación.

Planteamiento del problema.

Lo hasta aquí expuesto apunta a dos niveles de problemas que afrontan los sistemas democráticos. Por un lado, aquellos de orden general relativos a la elección y representación, definidos en los términos arriba descritos, y por el otro, los particulares de países de reciente democratización, en la medida que esos verbos de la democracia no están suficientemente acordados, internalizados e institucionalizados, además de que han sido más frágiles dadas las condiciones socioeconómicas en las que se gestó el proceso de transición. Corresponde ahora tratar de vincular ambos niveles identificando los primeros, de orden general, en los segundos, de orden particular, esto es, la manera en que elegir y representar (y su correspondiente conexión) se expresa en el contexto de las distintas acepciones de consolidación.

Si elegir es emitir un juicio sobre el periodo precedente, esto significa al menos tres rasgos: i) la universalidad del derecho; ii) la igualdad de condiciones en la emisión del juicio y, lii) la claridad respecto al “periodo precedente”. Los dos primeros son los mas atendidos en términos electorales, como lo es la cobertura del padrón de electores o el diseño de circunscripciones, lo cual no significa que con esto queden resueltos, porque siempre es factible la manipulación sobre el juicio o su pura y llana tergiversación. Las denuncias en torno a la inequidad en la competencia, clientelismo o fraude electoral son muestras de esas prácticas. (Schedler, 2010). El tercer aspecto está relacionado con la “comprensión esclarecida” de la que hablaba Dahl, y tiene que ver, en primer lugar, con la oferta partidista sobre la que se juzga, pero también con la oferta que se puede construir en la agenda de asuntos sobre los cuales se pretenda dicho juicio. Así por ejemplo, cuando el diseño constitucional establecido durante la transición no puede ser modificado en aspectos esenciales por considerárseles “artículos

pétreos”, la posibilidad de elegir se encuentra limitada y en consecuencia, se está en el escenario de una “erosión democrática” en tanto que constriñe el ejercicio de derechos.

De manera evidente, si no es posible elegir por las múltiples formas de tergiversar el juicio ciudadano, no cabe esperar que ello permita la representación adecuada. Sin embargo, la representación en términos del reflejo de las orientaciones políticas también puede ser debilitada como consecuencia del sistema electoral o bien, por la acción de los propios partidos o sus representantes populares, siendo el “transfugismo” el caso más claro. Desde esta óptica, el fortalecimiento del sistema de partidos sería el aspecto que permita distinguir entre “erosionar” o “completar” la democracia.

Si bien estos aspectos podrían plantearse en cualquier país perteneciente a la “tercera Ola”, considerarlos para América Latina y, particularmente, para Centroamérica, tiene varias razones: su estudio es más cercano al conjunto del subcontinente y a la realidad mexicana; América Central es una zona poco atendida por los estudios en estas materias, sobre todo en contraste con la atención que recibió durante los años ochenta, y principalmente, brinda la enorme ventaja de constituir un mosaico bastante amplio en sus trayectorias políticas, no obstante sus similitudes en muchos otros aspectos, comenzando por la simultaneidad de sus transiciones a la democracia en un periodo relativamente breve.

En efecto, a partir de los años ochenta las dictaduras militares de Honduras, Guatemala y El Salvador dieron paso a regímenes competitivos, a lo que siguió la derrota en las urnas del sandinismo y la caída del régimen militar de Manuel Antonio Noriega en Panamá y la firma de los acuerdos de paz entre las guerrillas y los gobiernos de El Salvador y Guatemala. Sin embargo, en la actualidad Honduras y Nicaragua observan severos cuestionamientos de legitimidad, y junto con Guatemala se ubican en los más bajos niveles de casi cualquier evaluación de

su funcionamiento democrático, en tanto que El Salvador y Panamá se colocan en mucha mejor ubicación y Costa Rica sigue gozando de su indiscutible lugar de excepcionalidad democrática.

Así, el problema a dilucidar podría formularse en los siguientes términos: ¿por qué los países centroamericanos muestran actualmente un funcionamiento tan heterogéneo en sus regímenes competitivos, no obstante que todos ellos fueron reconocidos como parte de la Tercera Ola?, o dicho en otros términos: ¿qué factores han provocado que el funcionamiento de sus democracias, en el lapso de un cuarto de siglo, muestren diferencias tan notables?

Hipótesis, variables e indicadores

De manera resumida, la hipótesis podría plantearse de la siguiente manera: El diferente funcionamiento de los regímenes competitivos en Centroamérica, y por ende, los rasgos de su consolidación democrática, se explican principalmente en función de la institucionalización del sistema de partidos.

Lo anterior requiere varias especificaciones. En primer lugar, la variable explicativa para el periodo en cuestión es la institucionalización del sistema de partidos, la cual se analiza mediante cuatro criterios: a) cronológico, es decir, su duración en el tiempo; b) generacional, por cuanto que persista con el recambio de sus fundadores, c) funcionales, conforme enfrente retos impuestos por el entorno y logre cumplir tareas para lo cual no estaban diseñados y, d) autonomía, en términos de su regulación por mecanismos internos y no subordinados (Huntington, 1996, p. 23 y ss). Si bien los dos primeros son fáciles de contemplar (a mayor tiempo, mayor institucionalización), los dos últimos plantean desafíos tanto internos como externos a los partidos políticos, ya que es claro que la competencia electoral impuso un enorme reto a los partidos de existencia previa a la transición o que dichas organizaciones se subordinen a factores de poder. Sin embargo, esta perspectiva debe completarse con el desempeño que tenga el

sistema de partidos en su conjunto. Esto significa que el formato del sistema de partidos se conserve, medido con el Número Efectivo de Partidos (NEP) y que se aprecie dicha persistencia tendencial mediante la medición de la volatilidad, la concentración y la competitividad electoral. En la medida que todos estos aspectos tiendan a coincidir o no, se puede identificar el mayor o menor grado de institucionalización.

Lo relevante es que ante una menor institucionalización de un sistema de partidos, sobre todo en contextos donde estos mismos partidos no ejercían antaño una efectiva competencia y ejercicio del poder, las reglas que operan para el funcionamiento del régimen político y el sistema electoral quedan en manos de otros actores (particularmente el ejército), dejando intacta la capacidad de tutela que tienen sobre el sistema político en su conjunto. En tal sentido, la sola posibilidad de reformas es limitada, quedando fijas las reglas implantadas durante la transición que, por cierto, no necesariamente tienen por finalidad que la elección se constituya en un efectivo “juicio sobre el periodo precedente”.

Por el contrario, cuando el sistema de partidos se fortalece, los actores que lo integran están en capacidad de modificar dichas reglas, independientemente de la orientación que les impriman, dirigiéndose hacia la acepción positiva o negativa de consolidación. Así, lo primero que debe observarse en las variables dependientes como son el régimen político y el sistema electoral es su permanencia o efectiva modificación, y en segundo término, el sentido que se le impriman a dichas reformas.

Para el caso del régimen político, y considerando que Centroamérica se constituye por gobiernos presidenciales, los indicadores a considerar son: a) la posibilidad de la reelección presidencial; b) la fortaleza constitucional del presidente; c) la fortaleza parlamentaria del presidente, y d) la posibilidad de la consulta popular. En los tres primeros, el aumento de las capacidades presidenciales durante el último cuarto de siglo debe entenderse, en condiciones de debilidad del sistema

de partidos, como muestra de erosión democrática, en tanto que el último podría valorarse como lo contrario. Por su parte, respecto al sistema electoral los indicadores serán: a) la fórmula para la elección presidencial; b) el mecanismo para la elección de legisladores y c) los requisitos para constituir partidos políticos y la barrera legal. Estos elementos amplían o restringen las posibilidades de que determinados partidos políticos ejerzan el poder y la representación política.

Dicho lo anterior, cabe reconocer que estas variables tienden sobre todo a valorar las posibilidades de la ciudadanía para elegir y no tanto para representar, y mucho menos, para considerar si el reflejo de esa representación atiende de algún modo las expectativas sobre el sistema político. En ese sentido, es necesario considerar un conjunto de indicadores que permitan evaluar esta dimensión. El primero es la desproporcionalidad existente entre porcentajes de votación y escaños obtenidos por partido político. Sin embargo, también se debe reconocer que las orientaciones políticas no se agotan en la esfera estrictamente partidista, como lo hace evidente la conformación de los órganos legislativos en materia de género.

Si se acepta lo anterior, sería posible admitir que el origen social de los legisladores puede configurar un conjunto de orientaciones en determinado sentido. Claro está que esta relación debe reconocer que existe una mediación ineludible (y cabría decir imponderable) como lo es la elección misma. Sin embargo, esto podría acotarse en función de la pauta de reclutamiento empleada por los partidos políticos, es decir, en la medida que el origen de la actividad política se centre en la vía partidaria (lo cual es una variante interna de la institucionalización) los orígenes sociales pueden orientarse en función al partido político del que se es candidato. Cabe advertir que en si misma, dicha pauta de reclutamiento también deberá valorarse por la fortaleza del sistema de partidos ya que, bien sea en un sistema fluido de partidos o un sistema hegemónico, la pauta partidista de reclutamiento no ofrecerá una fuerte influencia y cohesión distinta al del origen social. En todo caso, esto queda sujeto a la identificación de tendencias significativas a lo largo del periodo.

Finalmente, y retomando los indicadores actitudinales y estructurales de Schedler en torno a la consolidación, se valorarán los niveles de PIB *per capita*, de desigualdad y respaldo a la democracia, esto último a nivel poblacional como de élites parlamentarias para cada país.

Enfoque y estrategia metodológica

Como arriba se ha señalado, el sistema de partidos tiene un gran componente que antecede al proceso mismo de transición y en ello gravita parte de su fortaleza, sobre todo si se considera como oposición al régimen autoritario. Eso es particularmente visible en Honduras, Panamá y en menor medida en El Salvador y Guatemala con la Democracia Cristiana. Sin embargo en el Triángulo Norte centroamericano (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) la oposición también se constituyó en movimientos armados durante el periodo militar, con diferentes resultados (fracaso en el primero, empate de fuerzas en el segundo y triunfo en el tercero) que serán determinantes para el periodo que se estudia. Sin embargo, desde los partidos políticos creados al amparo del régimen autoritario también se pueden encontrar un conjunto de organizaciones que lograron sobrevivir e incluso triunfar en el nuevo contexto competitivo.

Lo anterior da la pauta para considerar por un lado, que los regímenes que antecedieron a la transición adoptaron diferentes reglas y con ello, posibilitaron la permanencia o desarrollo de determinados tipos de organizaciones partidistas que serán las más importantes de los actuales sistemas de partidos. En todo caso, se está ante la presencia de distintas formas de organización de la vida política centroamericana, y de ahí el uso del institucionalismo, el cual requiere una descripción algo más extensa de lo anotado hasta el momento.

La primera y más general acepción de instituciones se concibe como:

... prescripciones que los seres humanos usamos para organizar todas las formas de interacciones repetidas y estructuradas, incluyendo las que acontecen en familias, barrios, mercados, empresas, clubes deportivos, iglesias, asociaciones privadas y gobiernos a todas las escalas. Los individuos que interactúan en situaciones estructuradas por reglas se enfrentan a elecciones respecto a las acciones y estrategias que llevan a cabo, elecciones que poseen determinadas consecuencias para ellos mismos y para otros” (Ostrom, 2015, p. 39).

A su vez, el institucionalismo histórico parte de que los individuos o grupos obedecen las normas socialmente definidas, pero sin soslayar su propio beneficio., para lo cual se consideran los siguientes planteamientos: a) Los acontecimientos suceden en contextos históricos que son determinantes; b) Las decisiones consideran el pasado como referencia para sí mismos. Se aprende de la experiencia y las decisiones no son tan amplias como se supondría fuera del marco temporal, y c) El pasado configura las expectativas y, en tal sentido, las decisiones se basan en tales premisas (Steinmo, 2013, pp. 140-142).

Así, dicho pasado se encarna en instituciones, formales o no, que circunscriben y limitan a los actores. Sin embargo, al dejarlo en ese plano se incurre en una omisión evidente: ¿por qué cambian las instituciones?. El criterio más amplio es el del “equilibrio pautado”, según el cual las instituciones mantienen su estabilidad hasta la irrupción de un elemento exógeno (*Ibid*, p. 143). Esto resulta útil para explicar el cambio en Centroamérica a partir de la “Tercera Ola” en cuanto a las reglas para la distribución del poder político, pero con ello se soslayan las determinantes históricas previas a las transiciones, así como la capacidad de los actores internos para transformar sus sistemas políticos, que son precisamente los

tipos de cambios que se observan en el último cuarto de siglo.⁷ Finalmente, y retomando de nueva cuenta a Olstrom (2015, p. 66): “La cuestión crucial para el análisis de las instituciones es que hay reglas que ayudan a producir incentivos que en un escenario conducen a resultados productivos y que, en otros escenarios, pueden fracasar completamente cuando varía el entorno biofísico”.

Lo que se aprecia en Centroamérica es un heterogéneo desarrollo institucional, con diferentes incentivos en el sistema político previo a la Tercera Ola y que marcaron el tono de la transición que se llevó a cabo. De esta manera el proceso de institucionalización del sistema de partidos de la postransición encontró facilidades y dificultades particulares para desenvolverse: práctico desmantelamiento de toda oposición en Guatemala; proyectos de organizaciones de corte hegemónico en El Salvador y Panamá; caída del somocismo en Nicaragua y su sustitución por un gobierno revolucionario en Nicaragua, y entrega del poder al añejo bipartidismo en Honduras. Costa Rica no tuvo que pasar por un sistema autoritario lo que define su carácter excepcional.

Ahora es necesario ahondar en los aspectos adoptados dentro del método comparado, el cual busca el control de variables a partir del agrupamiento y clasificación de los casos analizados (Sartori, 1996, p. 261 y ss; Mackie y Marsh, 1997). En tal sentido, existen dos criterios a considerar: por un lado, el número de casos (uno, pocos o muchos) y por otro, el criterio de semejanza o disimilitud.

⁷ Un desarrollo de lo anterior también puede consultarse en R. A. W. Rhodes, “El institucionalismo”, en David Marsh y Gerry Stocker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza, 1997, pp. 53-68 y Guy Peters, *El nuevo institucionalismo*, Barcelona, Gedisa, 1994.

Respecto al número, el presente estudio busca privilegiar la profundidad y la consideración de distintas dimensiones en una perspectiva de largo aliento, centrándose por consiguiente en un reducido número de casos, asumiendo por tanto su menor generalización.

Respecto al segundo criterio, si el control de variables se da en función del agrupamiento de casos por estudiar, tal agrupación se establecerá en la manera de identificar la variable explicativa. En el caso de lo que se conoce como Diseño de Sistemas de Máxima Similitud (DSMS) el agrupamiento de casos se da atendiendo a la semejanza en el mayor número de factores posibles, los que se considerarán como constantes o invariantes. En tales supuestos, lo que explica y debe ser explicado tendrán que ser variables que, a diferencia de los factores anteriores, efectivamente cambian entre los casos, derivando de ello la relación causal.

Por el contrario, el Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia (DSMD) deliberadamente compara casos en extremo distintos, salvo aquel que se pretenda explicar, y el cual debe relacionarse con una variable también común en los casos estudiados. En otras palabras mientras en el primero, lo único que cambia son las variables explicativa y la dependiente, permaneciendo los demás factores sin variaciones significativas, en el segundo, las variables independiente y dependiente se muestran constantes en su relación mutua, mientras que los restantes factores son claramente distintos (Ladman, 2011, p. 103).

Para la presente investigación, y tratándose de un estudio de área, el DSMS resulta adecuado, en tanto que existen evidentes rasgos comunes entre los seis países analizados. Además de una misma herencia cultural, idioma y religión predominante como producto de su pasado colonial, también se aprecia una inicial trayectoria histórica común en la adopción del régimen presidencial y de similares modelos de desarrollo económico; de la misma manera, todos ellos se ubican en la primera zona de influencia de Estados Unidos⁸, sujetos a las constantes intervenciones, directas e indirectas, de la potencia norteamericana, y precisamente en esa medida, llama la atención la práctica simultaneidad de muchos de sus procesos políticos, como son la instauración de regímenes autoritarios y más aún, su etapa de democratización durante la crisis centroamericana y el primer lustro de los años noventa del siglo pasado. Desde la lógica descrita, todos estos factores se asumen como constantes y por tanto, no significativos para explicar los distintos tipos de consolidación en el cual se ubican y los rasgos de sus sistemas competitivos a lo largo del último cuarto de siglo.⁹

Cabe señalar, como afirma Donatella Porta (2013, p. 230) “el investigador nunca podrá excluir de sus conclusiones las variables contextuales que no logre mantener constantes” como sería en este caso el componente étnico en

⁸ Es por esta razón que, además de los cinco países que tienen un mismo origen histórico desde la época colonial, se incluye a Panamá y no a Belice, en tanto que este país no forma parte de la zona de influencia norteamericana.

⁹ El que la presencia norteamericana se considere como constante durante el periodo que se estudia, no significa que lo fuera en otros momentos, ni que el tipo de intervención fuera del mismo tipo para todos los países. De hecho, como se vera en el primer capítulo, la intervención a principios del siglo XX es distinta a la de los ochenta y en esa misma medida, también diferente entre las naciones del istmo. Véase Rojas y Solís (1993).

Guatemala; la condición de país de tránsito de Panamá o la excepcionalidad democrática de Costa Rica. No obstante, como se podrá apreciar en las siguientes paginas, estos elementos si bien pueden incidir en algunos aspectos de las variables dependientes, no inciden en el resto, de manera que la hipótesis parece conservar su fuerza explicativa.

E). Estructura de la obra

El capítulo inicial tiene por objeto describir los marcos a partir de los cuales se gestan los sistemas políticos centroamericanos de la actualidad. Dichos marcos pueden rastrearse desde fines del siglo XIX y principios del XX, con la implantación de distintas modalidades del proyecto liberal en cada uno de los países en cuestión, y que de inicio marcaron diferencias en la conformación del sistema político en su conjunto, débiles en Nicaragua, Honduras y Panamá (dada la mayor intervención norteamericana en esos países) y más fuertes en Guatemala, El Salvador y Costa Rica, aunque este último sustentado más en una legitimidad democrática. Sin embargo, el talante autoritario de la mayoría de los regímenes en el istmo también observa diferencias, con la apuesta en Panamá y en El Salvador por organizaciones partidistas creadas desde el régimen para constituir sistemas de partido hegemónicos, lo cual suponía la pervivencia de organizaciones de oposición.

Estos modelos entraron en crisis con la caída de la dictadura de Anastasio Somoza y el triunfo de la revolución sandinista en 1979. Con ello inicia la “crisis Centroamericana” de los años ochenta, marcada por el ascenso de los movimientos guerrilleros, el apoyo norteamericano a labores de contrainsurgencia y la apuesta de una paz negociada mediante la democratización de la región. Así, el tránsito hacia gobiernos civiles que inicia en 1980 en Honduras, culminará con la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y la caída

del gobierno militar en Panamá en 1989. Sin embargo, la Tercera Ola en Centroamérica contará, en razón de los antecedentes descritos, con sistemas de partidos heterogéneos en sus procesos de institucionalización.

Para completar el cuadro, se describen algunos rasgos de las estructuras socioeconómicas que permitan al lector identificar más fácilmente el contexto con el cual inician los regímenes competitivos su etapa más reciente.

El siguiente capítulo busca desarrollar los alcances de lo que inicialmente se formuló como “elegir” en términos de Bovero: la emisión de juicios sobre el periodo precedente, y la forma en que podría parametrizarse tal formulación. Así, el capítulo inicia pasando revista al desempeño electoral de las organizaciones que integran el sistema de partidos por país, con objeto de que el lector identifique a sus principales actores. A continuación, se muestra el distinto nivel de institucionalización de los sistemas de partidos en América Central, con base en los indicadores arriba descritos: su extrema debilidad en Guatemala; su fortalecimiento en El Salvador y Panamá; el cambio de formato en Costa Rica y Honduras, y el gradual tránsito hacia un modelo de partido hegemónico en Nicaragua.

Sobre esta base, los cambios introducidos al régimen de gobierno y a los sistemas electorales, cuando se presentan, se entienden a partir y como consecuencia de tales sistemas de partidos: inamovible en Guatemala; de relativos cambios progresivos precisamente en El Salvador y Panamá; de anticipación en Costa Rica y Honduras ante el ascenso de nuevas oposiciones, y claramente regresivos en Nicaragua.

El capítulo final centra su atención en el verbo representar de Bovero (“reflejo de las orientaciones políticas”). Si bien en el capítulo previo se aborda parte de esta situación en materia de proporcionalidad parlamentaria y de género, en el tercer capítulo se busca comprobar como dicha representación se pudo gestar en

términos de una institucionalización intrapartidista conforme a pautas de reclutamiento de los representantes populares, considerando la esfera temporal, organizativa y de origen social de esos mismos legisladores. Asimismo, dicho capítulo considera los indicadores propuestos por Schedler para valorar el grado de consolidación de las democracias en Centroamérica.

Por último, las conclusiones desarrollan un balance general del proceso y establecen ciertas pautas previsibles para la región en el futuro inmediato.

CAPÍTULO 1. REFERENTES HISTÓRICO-CONTEXTUALES

1.1. Introducción. Similitudes y divergencias institucionales

No obstante que a partir de 1980 y a lo largo de tres lustros, América Central observó un proceso de apertura política y democratización sin precedente en su historia, dicho proceso parece agotado en algunos de estos países, particularmente en Honduras y Nicaragua, como lo atestiguan las protestas políticas de los años más recientes. Otros en cambio, como Panamá y El Salvador, evidencian una singular estabilidad, no sólo por la ausencia de protestas similares a las de sus vecinos, como por la relativa previsibilidad en su funcionamiento, aludiendo por tal a la regularidad de sus procesos electorales y la presencia de fuerzas políticas claramente asentadas en el sistema de partidos. Finalmente, Costa Rica y Guatemala, pese a su enorme distancia en materia de institucionalidad, han visto una persistente fragmentación de su sistema de partidos, respecto de la cual no se anticipa su conclusión, derivando de ello tensiones en el funcionamiento de sus respectivos gobiernos. Esto conduce a una situación paradójica: a pesar de la general coincidencia temporal de sus procesos de democratización (y los rasgos comunes señalados en la introducción) los países tienden a diferenciarse en términos del funcionamiento de sus democracias.

Sin embargo, tal simultaneidad resulta aun más interesante cuando se amplía la perspectiva a la etapa precedente en la que, con excepción de Costa Rica, todos

los países también coinciden en amplios periodos de autoritarismo. Sirva de apoyo el índice Polity IV del Centro para una Paz Sistémica, que busca establecer una medición histórica del grado de autoritarismo en el mundo. *Grosso modo*, dicho índice establece la siguiente clasificación: de -10 a -6 identifica a los regímenes como autocracias; de -5 a 5 como “anocracias” las cuales se distinguen en cerradas (-5 a 0) o abiertas (0 a 5). Las democracias se ubican en el rango de entre 6 y 9, reservando el 10 a la categoría de democracias consolidadas.¹⁰ De los países bajo estudio, sólo Costa Rica se ubica como democracia plena. El resto se ubica de la siguiente manera:

Tabla 1.1. Tendencias autoritarias en Centroamérica

	Autocracia	Anocracia	Democracia
Guatemala		Cerrada: 1954-1966 1975-1986 Abierta: 1946-1954 1966-1975 1986-1996	1996
Honduras		Cerrada: 1946-1980	1980
Nicaragua	1946-1979	Cerrada: 1979-1985 Abierta: 1985-1990	1990
Panamá	1968-1990	Cerrada: 1946-1956 Abierta: 1956-1968	1990
El Salvador	1946-1955	Cerrada: 1955-1980 Abierta: 1980-1992	1992

Fuente: Elaboración propia con base en Polity IV.

¹⁰ Conviene formular algunas precisiones sobre el índice. El Polity IV se integra por un total de 167 países que para 2013 contaban con al menos medio millón de habitantes. Los criterios de análisis son: nivel de participación política; grado en el ejercicio de libertades civiles y mecanismos de control del Ejecutivo. Si bien dicho índice abarca desde 1800, la base consultada corresponde al periodo 1946-2013 que, para efectos de la argumentación que se presenta es suficiente. Por último, ciertamente el término “anocracia” es poco frecuente y algunos autores lo sustituyen por “oligarquía” (véase Guevara Mann, 2014). No obstante mantendré el término original por tratarse de la única ocasión que se emplea.

Como se aprecia, la tendencia predominante desde la posguerra hasta la década de los ochenta fue la anocracia cerrada, seguida por la autocracia pura y llana. Si se omiten los periodos de “liberalización” que precedieron a la democracia de los años noventa en El Salvador, Nicaragua y Guatemala, los intentos de apertura política apenas se aprecian en la región.

Estas dos grandes etapas de autoritarismo y democratización coinciden con la “Segunda contra ola” y la “Tercera Ola” apuntadas por Huntington en su famosa obra, y de las cuales no se puede soslayar una de sus principales causas: la pauta seguida por el gobierno norteamericano. Así, el contexto de la guerra fría explica los periodos de autocracia señalados en la tabla anterior o el fracaso de los procesos de apertura como fue el golpe de Estado en la Guatemala de Jacobo Arbenz en 1954, por citar el ejemplo más evidente. De igual forma, luego del derrocamiento de la dinastía Somoza en Nicaragua, la “crisis centroamericana” de los años ochenta y la posterior democratización de la región se comprenden por la doble política de Estados Unidos. Por un lado, eliminación de la amenaza revolucionaria (dirigida contra el gobierno sandinista y la asistencia a los ejércitos del resto de los países y a la “contra” nicaragüense), y por el otro, una gradual apertura de los sistemas políticos, lo que culmina, de manera nada gratuita, con la derrota en las urnas del FSLN y la ocupación militar de Panamá.

Lo anterior permite afirmar que en la trayectoria de largo aliento, la presencia norteamericana es capaz de condicionar los rasgos de los sistemas políticos en la región al grado de preservar o no la existencia de regímenes autoritarios, aspecto

del cual no se pueden sustraer la mayoría de los países señalados. Pero también, que tal presencia no permite comprender las pautas específicas adquiridas por cada uno de los sistemas políticos en lo particular. Esto es, que no permite entender las actuales diferencias citadas inicialmente, como tampoco las diferencias de antaño, como la distinción entre autocracias y anocracias.

Los subsecuentes apartados tienen por objeto desagregar los antecedentes que habrán de marcar diferencias significativas de los actuales sistemas políticos centroamericanos, diferencias que se asientan a lo largo del tiempo y que van conformando las instituciones de cada país. Por ende, este capítulo se centrará en tres etapas: la incorporación de los proyectos liberales, que abarca desde fines del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial; la segunda corresponde al periodo de posguerra hasta la revolución sandinista y, finalmente, los procesos de transición de los años ochenta y mediados de los noventa. En esta narrativa, el eje de articulación estará centrado en describir las condiciones de posibilidad para el desarrollo de regímenes democráticos en la región.

1.2. El proyecto liberal

Para James Mahoney (2011), la coyuntura crítica¹¹ que marcará las iniciales diferencias en los países centroamericanos debe ubicarse en la instrumentación

¹¹ Se entiende por coyuntura crítica el momento de decisión de los actores en el que, una vez tomada, no es posible dar marcha atrás a un contexto previo. Esto supone que, aun cuando los países atraviesen de manera común por contextos similares, la resultante será diferente, en tanto que responden más a este legado.

del proyecto liberal de finales del siglo XIX, lo que se traducirá en tres versiones de dicho programa como son el liberalismo radical, reformista y frustrado. Tal caracterización se desprende a su vez de tres criterios: a) alcance de la privatización de la tierra; b) tamaño de la propiedad privatizada, y c) nivel de coerción del Estado. Bajo estos supuestos, Mahoney presenta una descripción de tales criterios, de donde se desprenden las principales diferencias por país:

TABLA 1.2. TIPOS DE REFORMAS LIBERALES

	Liberalismo radical (Guatemala y El Salvador)	Liberalismo reformista (Costa Rica)	Liberalismo frustrado (Nicaragua y Honduras)
Expansión masiva de la agricultura comercial	SÍ	SÍ	SÍ
Incorporación al mercado internacional	SÍ	SÍ	SÍ
Burguesía agrícola con poder político significativo	SÍ	SÍ	NO
Surgimiento de un aparato estatal centralizado	SÍ	SÍ	NO
Estructura de clases polarizadas	SÍ	NO	NO
Poderoso aparato militar-coercitivo	SÍ	NO	NO

Fuente: Mahoney, 2011, p. 89.

Como se observa, los cinco países citados se caracterizaron por asumir un proyecto económico basado en la producción de café y plátano, dirigido al mercado externo, lo cual implicaba la ampliación de las tierras destinadas al cultivo de estos productos. Sin embargo, dicho proyecto no logró implantarse de manera similar en todos los países. El liberalismo frustrado de Honduras y Nicaragua significó que dicho modelo fuera administrado por actores externos, lo que implicó desde un inicio una burguesía débil, incapaz de articular un poder

político significativo y, consecuentemente, un Estado nacional mermado en sus capacidades.

En el caso de Honduras, esto significó que la riqueza nacional, el plátano, que representaba 80% del total de las exportaciones del país en los años previos a la Gran Depresión, estuviera en manos del capital extranjero, y era dicho capital el que auspiciaba, dirimía o arbitraba –a la par del gobierno norteamericano e incluso en oposición a éste– los conflictos de la élite hondureña, convertida a la sazón en socia minoritaria (Molina Chocano, 1998, pp. 229-230). Esta influencia norteamericana tuvo sus inicios con los primeros embarques de banano a Nueva Orleans (1889) y en el tendido de las vías de ferrocarril (1902) y se vio aún más favorecida por el conflicto no resuelto entre liberales y conservadores.

Respecto a Nicaragua, el incipiente proyecto liberal fue prácticamente abortado a raíz de la condición casi de protectorado que vivió el país con la invasión norteamericana durante las primeras décadas del siglo XX. Dicha invasión reavivó a la añeja corriente conservadora, compuesta por ganaderos, productores de granos, mineros y comerciantes importadores (distintos a los cafetaleros liberales) que rápidamente se ofrecieron a ocupar los cargos de la administración pública al servicio del invasor; asimismo, dicha intervención debilitó las bases constitutivas de un Estado nacional: su capacidad de coerción y su capacidad impositiva (Elias, 1994, pp. 333-446). En efecto, ello implicó la extinción de un ejército nacional acorde al proyecto liberal, así como en el forzado cumplimiento de las exigencias norteamericanas, en términos del endeudamiento externo y su prácticamente nulo

control de las exportaciones y las aduanas, en manos también norteamericanas (Barahona y Salazar, 1998, p. 383).

Esta debilidad y permanente confrontación entre las élites nicaragüenses explica el surgimiento de lo que Edelberto Torres-Rivas llamó el “sultanato tropical” de la dinastía Somoza.¹² Ante una revuelta liberal en el segundo lustro de los años veinte, encabezada por José María Moncada, los Estados Unidos decidieron cooptar a su líder, ofreciéndole la presidencia del país a cambio de concluir con su movimiento. En dicho acuerdo, conocido como el pacto Simpson-Moncada o del “Espino Negro”, se estableció también la creación de una Guardia Nacional, adiestrada por el ejército norteamericano, y a la que se designó como cabeza a Anastasio Somoza García. Posteriormente, ante la resistencia de un sector del movimiento liberal encabezado por César Augusto Sandino y su ulterior asesinato en 1934 por la propia Guardia Nacional, Somoza ascendió a la presidencia del país en 1937.

El contraste con lo anterior es el liberalismo radical implantado en Guatemala y El Salvador. En ambos casos, el proyecto liberal de privatización de tierras tuvo una estrecha relación con el impulso a la producción de café, por lo cual la población campesina y mayoritariamente indígena sufrió un sistemático proceso de despojo de tierras, privatizadas y concentradas, que eran trabajadas precisamente por

¹² El término empleado por Torres-Rivas (2014) es apropiado si se considera que Juan Linz (1986, p. 14) lo definiera de la siguiente manera: “Entre los regímenes no-democráticos encontramos unos pocos basados en el gobierno personal, con una lealtad hacia el gobernante generada no por la tradición, ni por la supuesta encarnación de una ideología, ni por la misión personal única o por las cualidades carismáticas del líder, sino por una mezcla de temor y necesidad de compensación de sus colaboradores”.

esos despojados (Torres Rivas, 1998, pp. 141 y ss.). En El Salvador, la producción de café abarcó 40% de la superficie del país, y será causa de un inicial proceso migratorio hacia Honduras, pero también de los primeros movimientos de protesta social que habrán de desarrollarse en las décadas de los veinte y treinta (Salazar, 1998).

Ello provocó una mayor polarización social, por lo cual la oligarquía cafetalera respaldó la instauración de dictaduras caudillistas que preservaran dicho modelo, lo que significó la constitución de nuevos ejércitos profesionales. Si bien en las dos primeras décadas del siglo XX se observaron intentos de procesos electivos, con todas las restricciones que una república oligárquica podía permitir, la Gran Depresión mostrará lo endeble de dichos procesos (Pastor, 2011).

Finalmente, el liberalismo reformista costarricense implicó un menor grado de concentración de la tierra y, consecuentemente, una menor polarización en la estructura de clases, lo que de hecho se reforzó a partir de los rasgos demográficos del país, dado que buena parte de los trabajadores asalariados que constituían la mano de obra procedían de las sucesivas oleadas migratorias del Caribe en un primer momento, y de sus vecinos países del istmo, principalmente nicaragüenses, la cual fue ocupada para la plantación del plátano en la Costa Atlántica (Jim Lim, 2014, pp. 365-384) localizando incluso su patrón de conflictividad. Esto explica también el gradual debilitamiento de un ejército poco

requerido como instrumento de coerción sobre improbables protestas y rebeliones.¹³

En este sentido, la oligarquía terrateniente de Costa Rica asumió directamente la administración del gobierno y, en virtud de lo cual, articuló un incipiente sistema electoral y la formación de organizaciones partidistas que, desde finales del siglo XIX, se constituyeron en los mecanismos por antonomasia para determinar el relevo de cargos. Así, la práctica electoral sería una constante que no se vería interrumpida hasta 1948 con la guerra civil que dio origen a la constitución actualmente vigente¹⁴ (Sánchez, 2007, p. 59).

Por lo que hace a Panamá, el liberalismo de ese país está cruzado por su condición geográfica, en tanto su conveniente ubicación para el traslado de bienes y personas. Como sostiene Alfredo Castellero Calvo (2014, p. 9) “el éxito económico del país (y su futuro) reside en su posición geográfica, no en el canal”. lo que explica gran parte de su historia.¹⁵

¹³ Adicionalmente habrá que agregar que su cercanía con la Zona del Canal constituirá un mecanismo inhibitorio para cualquiera de sus vecinos.

¹⁴ Este periodo oligárquico estará marcado por dos personajes que sucesivamente se alternaban en el poder: Ricardo Jiménez Orearuno y Cleto Jiménez Víquez. Fuera de ello, solo la dictadura de los hermanos Tinoco, entre 1917 y 1919, interrumpió brevemente esa práctica electoral.

¹⁵ Sólo de esa manera se entiende, por ejemplo, la reticencia panameña a sumarse a las guerras independentistas, en tanto que esa ubicación le permitió ser receptora de los cargamentos de plata de México y Perú en su tránsito hacia España durante la guerra de independencia; situación que se reprodujo con el descubrimiento de oro en California y evidentemente durante la construcción del Canal.

En efecto, su vocación “transitiva” y el comercio inherente, se convirtió en un notable factor de desarrollo que dió lugar a una élite económica dividida entre aquella que atendía el sector externo y que habitaba dentro de las murallas de la ciudad de Panamá, y aquellos grupos que participaban del comercio y producción local, ubicados a las afueras de la ciudad. Esta distinción en el seno de los sectores económicos dominantes marca una diferencia en relación con el resto de los países centroamericanos y será una constante a lo largo de su historia. Un segundo factor será el verse envuelto en conflictos políticos de orden externo, derivados de la pugna colombiana entre liberales y conservadores y que se reproducía entre la élite intramuros, pero no entre los sectores extramuros, mayoritariamente liberales, en virtud de lo cual se le llegó a denominar el “Partido Liberal Negro” (Aparicio, 2013, p. 162).¹⁶

No obstante estas diferencias de origen respecto a sus vecinos, es a partir de la construcción del Canal de Panamá, mediante capital norteamericano y su independencia de Colombia en 1903, que el futuro del país queda delimitado, como Honduras y Nicaragua, a una regular intervención militar norteamericana, lo que inhibió con ello el desarrollo de un Estado nacional, y por ende, en la misma dinámica de inestabilidad política.

¹⁶ Esto también se refleja en la importante presencia de extranjeros, sobre todo a partir de la “fiebre del oro”, que discriminaban a una población negra y mulata, que para ese momento ya contaba con derecho a voto, lo que provocó diversos conflictos sociales y la primera intervención militar norteamericana en el país en 1856 para garantizar el orden y bienes estadounidenses. En este mismo sentido, los conservadores colombianos impusieron un régimen centralista a partir de 1889, el cual resultó un agravio para los panameños, reviviendo su vocación autonomista que se materializó al final de la Guerra de los Mil Días (1898-1902).

1. 3. El incipiente desarrollo institucional en contextos autoritarios (1930-1979)

Muchos institucionalistas, señala Sven Steinmo (2013, p. 139), conciben a las instituciones “como normas que estructuran las conductas”. En ese sentido, el institucionalismo histórico plantea que las decisiones de orden político tienen un efecto prolongado, a lo que suele llamarse la “dependencia del rumbo” (Peters, 2003, p. 99). Lo visto hasta el momento respecto a la inserción del proyecto liberal en Centroamérica deja ver las divergencias iniciales en la integración de las instituciones estatales en la región, en extremo débiles en Nicaragua, Honduras (y cabría agregar en Panamá) y presumiblemente más estructuradas en Guatemala, El Salvador y Costa Rica. Sin embargo, este punto de partida estuvo sujeto a fuertes presiones exógenas desde la Gran Depresión hasta los primeros lustros de la Guerra Fría, presiones que sólo hasta la década de los ochenta volvieron a reeditarse.

Sólo para evidenciar el contraste entre ambas etapas, se puede aludir a la vigencia de su orden constitucional. Considérese dicho marco jurídico, como apuntan Valdez y Ansolabehere (2012, pp. 235-237), no sólo como norma máxima del sistema que le da coherencia, si no también como acuerdo político que articula las relaciones en la comunidad, y por ende, donde se advierte su adecuación o inadecuación en un contexto determinado y sujeta por tanto a una permanente transformación. Así, la vigencia de la norma constitucional da cuenta de la determinación de los actores políticos para sujetarse a ciertos acuerdos básicos o, como señala Giuseppe Di Palma (1988) “mínimamente tolerables”. La mayoría de

las constituciones vigentes en Centroamérica datan de los años ochenta: 1982 para Honduras; 1983 en El Salvador; 1985 en Guatemala y 1987 para Nicaragua.¹⁷ Por su parte, las constituciones de Costa Rica y Panamá se remontan a 1948 y 1972. Sin embargo, durante el periodo que abarca entre 1930 y la constitución vigente (alrededor de medio siglo), Guatemala y Honduras se rigieron por cuatro constituciones; El Salvador y Nicaragua por tres; Panamá por dos y Costa Rica sólo por una Constitución. La tabla siguiente muestra el contexto y sentido de tales constituciones:

Tabla 1.3. Contexto de las constituciones centroamericanas (1930-1980)

	Liberales	Reformistas	Caudillistas	Militares
Guatemala	1879	1945		1956 y 1965
Honduras	1924		1936	1957 y 1965
Nicaragua	1911		1939 y 1948	
El Salvador	1883		1939	1950
Panamá	1904	1946		1972
Costa Rica	1898	1948		

Fuente: Elaboración propia.

Lo anterior expresa con claridad que el liberalismo radical (por no hablar del liberalismo frustrado) no implicaba la adopción de acuerdos tolerables entre actores, sino más bien simples mecanismos de imposición pretendidamente legitimadores, toda vez que la mayoría de ellas se inscriben en el claro propósito de extender el mandato de los caudillos (durante los años treinta) o bien, legitimar

¹⁷ Lo anterior no significa que tales acuerdos fueran tolerables para todos los actores, lo que derivó en posteriores proyectos de reformas constitucionales, particularmente en los casos de las guerrillas salvadoreña, guatemalteca y para la desmovilización de la “Contra” nicaragüense, lo que se revisará más adelante.

o reajustar el control de los militares (a partir de los años cincuenta). Como señala Kurt Weyland (2011, p. 129):

Las Constituciones eran renovadas con frecuencia perturbadora en la medida en que las facciones ganadoras buscaban estabilizar su control, decretando nuevos juegos de reglas y pretendiendo dotar a su administración de legitimidad formal. No obstante, si las constituciones podían ser suspendidas o cambiadas tan fácilmente, no podían regir el comportamiento de los actores.

En efecto, si la condición monoexportadora comenzó a verse afectada desde la Primera Guerra Mundial, la crisis de 1929 fue la coyuntura final que desató numerosas protestas sociales,¹⁸ lo que en la mayoría de los casos derivó en el ascenso de las dictaduras de Jorge Ubico (1933-1944) en Guatemala; Maximiliano Hernández Martínez (1931-1944) en El Salvador; Tiburcio Carías Andino (1932-1948) y Anastasio Somoza (1937-1956) en Honduras y Nicaragua, respectivamente (Torres Rivas, 2014, p. 45).

Guatemala y El Salvador

La Segunda Guerra Mundial representó un tenue momento de liberalización en Centroamérica. Ello no implicó que la presión norteamericana cesara,¹⁹ pero sí que se presentara la oportunidad de desarrollar proyectos más incluyentes que

¹⁸ Más aguda en las plantaciones bananeras que en las zonas cafetaleras, y por igual en los sectores urbanos afectados por las restricciones al gasto público (Torres Rivas, 2014, p. 23 y ss.).

¹⁹ Esto fue particularmente notable con la expropiación de los cafetaleros alemanes en Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua. En los tres primeros, generando desconfianza en la oligarquía cafetalera local, lo que redundaría en la posterior caída de esos gobiernos; en el último, ampliando la riqueza de la familia Somoza. A cambio, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a comprar cuotas de café que estabilizaran el precio de ese grano en el mercado internacional.

redujeran la presión social y política interna, siendo el guatemalteco el ejemplo más prometedor y, dadas sus consecuencias posteriores, el más traumático. No obstante la caída de Ubico por una revuelta popular respaldada por la joven oficialidad, la práctica electoral se mantuvo, dando el triunfo sucesivamente a José Arévalo (1945-1950) y Jacobo Arbenz (1951-1954). El primero gestó varias políticas sociales y una nueva Constitución, mientras que el segundo desarrolló un proyecto de reforma agraria que expropió, entre otros, a la United Fruit Company, lo que fue suficiente para que la oligarquía y el gobierno de Estados Unidos promovieran su derrocamiento, dando lugar a sucesivos gobiernos militares, en donde las elecciones se convirtieron en un ritual y no se ponía en riesgo el triunfo del candidato de los militares.

En El Salvador, no obstante la caída de Hernández Martínez en 1944 como resultado de una ola de protestas, los militares nunca abandonaron la conducción del gobierno, pero sí introdujeron un cambio significativo: la organización de un sistema de partidos que tuviera una mayor continuidad institucional. Es en ese sentido que se construirá una dictadura militar institucionalizada en un proyecto partidista a través, primero, del Partido Revolucionario de Unificación Democrática (PRUD) fundado en 1950 previo a la constituyente de ese año y, posteriormente, del Partido de Conciliación Nacional (PCN) de 1961, ambos concebidos como partido de corte hegemónico, tomando como referente el Partido Revolucionario Institucional de México (Torres Rivas, p. 47 y ss).

Ello no impidió las acusaciones de fraude electoral (como en 1956) o golpes de Estado (como en 1960), y que explica la aparición del PCN, el cual triunfaría sucesivamente hasta el golpe de Estado de 1979. Dicho modelo, sin embargo, permitía la existencia de una oposición como la Democracia Cristiana que fue incrementando su presencia electoral, alcanzando triunfar en la alcaldía de San Salvador en 1966, 1968 y 1970, de la mano de José Napoleón Duarte, quien al postularse para la presidencia del país en 1972, sufrió el mayor fraude electoral en la historia salvadoreña.

Honduras y Nicaragua

Por lo que hace al liberalismo frustrado, ya quedó asentada la ingente influencia del gobierno y empresas norteamericanas, así como la debilidad de sus oligarquías locales. Ello significó, en Honduras, que dicha oligarquía preservara sus dos expresiones partidistas más importantes: el Partido Liberal Hondureño (PLH) y el Partido Nacional Hondureño (PNH), de corte conservador, y de cuya postulación resultaría electo Tiburcio Carías Andino. A él correspondió someter las protestas derivadas de la Gran Depresión, que tuvo su mayor efecto en las plantaciones bananeras, luego de lo cual presentó una nueva Constitución (1936) que le permitió mantenerse en el poder por más de una década. Solo la presión norteamericana impidió una nueva reelección de Carías, por lo que el Partido Nacional postuló y obtuvo el triunfo del general Juan Manuel Gálvez, cuya administración tendió a una liberalización del sistema político, a la par que

reprimía a los trabajadores y albergó a las fuerzas mercenarias que derrocarían al gobierno guatemalteco de Jacobo Arbenz en 1954.

Durante estos años, aunque el Partido Liberal fue constantemente reprimido, dicha organización se mantuvo. Un acuerdo entre los partidos permitió el interinato de Julio Lozano Díaz (1954-1956), quien tras romper el acuerdo, fue depuesto por los militares. Este capítulo anuncia ya una constante de la política en Honduras ya que, ante la rigidez constitucional, el conflicto pretende ser resuelto por vía de los acuerdos interpartidarios, que al no ser respetados, abren la puerta para la intervención “tutelar” del Ejército, convertido en árbitro de la escena política.²⁰

Así, luego de las elecciones de 1958 en las que resultó electo el liberal Ramón Villeda Morales, y tras una nueva división al interior de ambos partidos, ello permitió un golpe militar que colocó en la presidencia al coronel Osvaldo López Arellano.²¹ Éste será postulado por el Partido Nacional en las elecciones de 1965, en una gestión que terminó en el descrédito de las fuerzas armadas por el conflicto militar con El Salvador en 1969. Un nuevo pacto de unidad nacional permitió el triunfo del Partido Nacional, acuerdo que volvió a romperse, y originó un tercer golpe militar en 1972 encabezado por el citado López Arellano, que

²⁰ Villeda Morales obtuvo una mayoría relativa de votos (dada la división de los nacionales en dos candidaturas. Toda vez que la Constitución exigía mayoría absoluta, la decisión pasó al Congreso, el cual no pudo instalarse, dejando la decisión al Poder Judicial, controlado por los nacionales. Ello motivó el acuerdo de gobierno nacional de Lozano Díaz y el posterior golpe de Estado.

²¹ El Partido Liberal buscó postular a Modesto Rodas Alvarado, a pesar de la oposición del presidente Villeda, y ante la eventualidad de su triunfo, debido a la división en el interior del Partido Nacional, los militares concretaron un nuevo golpe militar, provocando la ruptura de relaciones con los Estados Unidos.

finalmente será depuesto por sus compañeros de armas en una serie de sucesiones hasta el retorno de los civiles en 1980. Como se aprecia, si algo caracteriza a la política hondureña a lo largo de este medio siglo es su fuerte inclinación a los gobiernos caudillistas, así como a los golpes militares,²² lo que muestra la incapacidad de las élites para alcanzar acuerdos mínimamente tolerables, no obstante el discurso de presunto entendimiento.

Esta misma debilidad institucional se agudizó en Nicaragua, dado que los propios partidos y las fuerzas castrenses se vieron sujetos a la decisión de la dinastía Somoza, primero de Anastasio Somoza García (1937-1956), y posteriormente por los hijos Luis (1956-1967) y Anastasio (1967-1979). Es esta familia, que contó en todo momento con el apoyo del gobierno norteamericano; la que construyó una Guardia Nacional y era su cabeza; la que volvió a promover un proyecto “liberal” al expropiar a los cafetaleros alemanes en su propio beneficio, y con ello ejercer una práctica patrimonial con los recursos estatales, y que integró partidos a su libre arbitrio para su propia postulación (Torres Rivas, 2014, pp. 57-67).

Costa Rica

Por lo que hace al liberalismo reformista, el mismo contexto internacional ya descrito de crisis económica y desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, tuvo efectos muy particulares. La debilidad del Ejército y la recurrente práctica electoral dieron lugar a la formación de coaliciones interclasistas originadas por la división

²² Entre 1932 y 1982, tres décadas estarán gobernadas por dos caudillos: Tiburcio Carías Andino (1932-1949) y Osvaldo López Arellano (1963-1971 y 1972-1975), postulados por el Partido Nacional.

de la propia oligarquía. Por un lado, la encabezada por los presidentes Ángel Calderón Guardia (1940-1944) y Teodoro Picado (1944-1948), que apostaron por reformas sociales y obtuvieron el apoyo de la jerarquía eclesiástica, y más significativo aún, con el respaldo de los trabajadores bananeros de la Costa Atlántica, organizados por el Partido Vanguardia Popular (PVP) de orientación comunista; por el otro lado, el sector más conservador de los cafetaleros y diversos grupos de los sectores medios urbanos organizados alrededor del Partido Social Demócrata (PSD). La tensión llegó a su punto culminante en las elecciones de 1948, donde ambos grupos acusaron irregularidades en la elección, desatando una guerra civil que culminó con el triunfo de los opositores encabezados por José Figueres Ferrer, del ya citado PSD, quien en tanto encabezaba una Junta de Gobierno provisional, no sólo no derogó las políticas sociales de sus antecesores, sino que incluso las profundizó, al grado de decretar la nacionalización de la banca para financiar la capitalización del agro. El ala conservadora, sin control del movimiento armado, se vio impotente para revertir los cambios aprobados.

En ese periodo se instaló un congreso constituyente que no modificó las reformas sociales aludidas, limitándose a impulsar diversas reformas de orden político, que a decir de Fernando Sánchez (2007, p. 81) pueden resumirse en cuatro rubros: a) Debilitamiento de las atribuciones del presidente en favor del Congreso; b) abolición del Ejército; c) implementación de una nueva reforma electoral que fortaleció aún más al Tribunal Electoral, y d) la proscripción de las organizaciones comunistas de la actividad electoral. Este proceso marcará el futuro del país en casi medio siglo, reduciendo la conflictividad social y, en su defecto, canalizándola

a través de un sistema bipartidista sustentado en los dos proyectos enfrentados en la guerra civil: el Partido Liberación Nacional (Figueristas) y la Coalición Democristiana (Calderonistas), que logrará afianzarse como partido político en los años ochenta como el Partido Unificado Social Cristiano (PUSC) (Yashar, 1995).

Panamá

Finalmente, el siglo XX panameño, en opinión de Carlos Guevara Mann, debe dividirse en tres etapas: la república oligárquica (1903-1968); la autocracia militar (1968-1989) y el sistema democrático, implantado a partir de la intervención norteamericana de este último año (Guevara Mann, 2014, p. 250 y ss). A lo largo de la primera etapa, la corriente liberal pronto se fragmentó en sus distintos liderazgos, en virtud de lo cual los presidentes en turno buscaron influir de manera determinante en los siguientes comicios. En opinión del citado autor, de las 30 personas que ocuparon la presidencia, sólo en dos ocasiones, 1932 y 1960, podrían considerarse designaciones mediante elecciones realmente libres en casi 65 años: 10 fueron designaciones vía Congreso, y en los restantes 18 casos, mediante comicios sujetos a diferentes tipos de cuestionamientos, entre ellos fraude, hostigamientos a la oposición, abandono de la contienda, etc. Todo lo anterior denota una gran debilidad del sistema político dado su prácticamente inexistente sistema de partidos y como un régimen gubernamental con escasos contrapesos.²³ De ahí que dicha debilidad fuera resuelta mediante el gradual fortalecimiento de una Guardia Nacional que, a la manera nicaragüense, tuvo una

²³ Bastará señalar que en sus primeras cuatro décadas, el Congreso sesionaba únicamente 120 días como máximo cada dos años.

gran participación del gobierno norteamericano, y que en tal virtud asumiera, a partir de 1969, la toma de decisiones políticas.

En resumen, lo descrito muestra cómo el proyecto económico liberal en la región llegó a adquirir efectos contrarios de los postulados por el liberalismo político. Instituciones formales como las elecciones y partidos políticos; el control entre poderes o un Estado de derecho quedaron desfigurados en el clientelismo, el ejercicio oligárquico del poder y el caudillismo, de lo cual se deriva el calificativo a estos regímenes como “democracias de fachada”. Como lo señala Kurt Weyland (*Ibid*, p. 129):

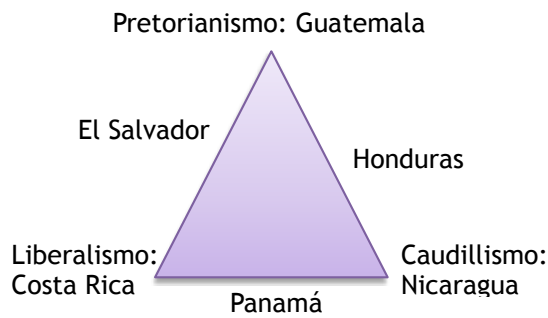
La importación institucional tras la independencia de América Latina tuvo claramente consecuencias no intencionales. Primero, el marco liberal falló en asegurar un mínimo de estabilidad política; luego, la estabilidad emergió, pero sólo a través de mecanismos personalistas e informales que vaciaron y desacreditaron a las instituciones liberales oficiales. Así, la oferta de modelos externos ayudó a desviar los resultados institucionales de preferencias de los actores políticos relevantes.

La facilidad con que cambiaba el marco jurídico constitucional es reflejo de que en él no se hallaban las reglas y acuerdos con que operaban los actores políticos. Las oligarquías cafetaleras del liberalismo radical encontraron en el Ejército los custodios del *status quo* y les delegaron la administración del aparato estatal. Por lo que hace al liberalismo frustrado, la debilidad de la oligarquía local, derivada de su división y la directa intervención norteamericana condujeron a fórmulas todavía más amorfas, bien en la esfera de la dinastía Somoza, o bien en una estructura bipartidista decimonónica con arbitraje militar y fuerte acento caudillista.

En cuanto a los dos casos restantes, Costa Rica pudo aplicar los preceptos liberales, pero fundamentalmente luego de 1948, en tanto que ahora los proyectos enfrentados en la guerra civil se asumieron, ya sin ejército, como instituciones partidarias, aunque con más dificultad desde el bando derrotado. En ese contexto, la Constitución operó como referente efectivo del comportamiento de los actores políticos. Finalmente, Panamá vivió un periodo más extenso de prácticas políticas liberales, pero fragmentado en diversidad de liderazgos, siendo el más constante el de Arnulfo Arias. Ante ello, la Guardia Nacional asumió las funciones de gobierno, encabezada por Omar Torrijos, con rasgos de similitud al de Nicaragua, salvo un par de diferencias significativas: un discurso nacionalista y una sustitución del caudillismo por la gestación de un proyecto hegemónico a través del Partido Revolucionario Democrático.

En suma, los sistemas políticos centroamericanos, hasta la década de los setenta, pueden ubicarse en un esquema triangular donde los vértices son ocupados por las fórmulas liberal de Costa Rica; pretoriana²⁴ de Guatemala y caudillista de Nicaragua, y donde los países restantes parecen ubicarse en sus laterales, lo que podría representarse de la siguiente manera:

²⁴ Utilizo el término en el sentido adoptado por Huntington (1996, p. 218): “La intervención intermitente de las fuerzas armadas para detener o suspender la política es la esencia del pretorianismo” y esto debido a que “... no se reconocen ni aceptan instituciones políticas, ni cuerpos de dirigentes políticos profesionales, como intermediarios legítimos para moderar los conflictos entre grupos, y lo que es igualmente importante, no existe acuerdo entre los grupos en cuanto a cuáles son los medios legítimos y autorizados para solucionar tales conflictos” (*Ibid*, p. 178).



El pretorianismo guatemalteco básicamente significa que el Ejército resolvió internamente tareas esenciales del sistema político como: a) la distribución del poder; b) un desequilibrio entre las funciones burocráticas y los mecanismos de articulación de intereses, c) procedimientos para la sucesión y el traspaso del poder (Huntigton, 1996, p. 220). Lo que distingue a El Salvador y Honduras es la aceptación de que dichas tareas fueran llevadas a cabo por partidos políticos, bien fueran cercanos al régimen militar con vocación hegemónica como en El Salvador, o bien tradicionales como en Honduras. La diferencia entre ambos países radica esencialmente en que los partidos hondureños han sido más susceptibles a someterse a pautas caudillistas como lo ejemplifica claramente el Partido Nacional, de ahí su cercanía a la pauta nicaragüense. Respecto a Panamá, es indudable esta misma pauta en la figura de Omar Torrijos, pero distinta por cuanto a la conformación de un partido también de vocación hegemónica, incluso con mayor éxito que en El Salvador. Finalmente, otro aspecto significativo es que tanto en Panamá como en El Salvador, la apuesta por un sistema de partidos, aunque excluyente, sienta las bases para su potencial ampliación, lo que no es posible en los modelos pretoriano o caudillista.

1.4. La “Tercera Ola” en Centroamérica durante los años ochenta

La referencia a la conocida obra de Huntington (1994) tiene tras de sí varias razones. En primer lugar, atiende a su clara intención de brindar una explicación a los procesos de democratización de esta etapa, incluso al aludir a varios de los casos aquí tratados. En segundo término, porque dicha obra integra los más importantes enfoques sobre los cuales ha versado la teoría de las transiciones: la perspectiva funcional y el enfoque centrado en los actores (Nohlen, 2011, p. 255 y ss).²⁵ Por consiguiente, se habrá de seguir la línea de razonamiento de este autor respecto a las causas y modos que caracterizaron a la “Tercera Ola” y valorar su pertinencia para la transición centroamericana.

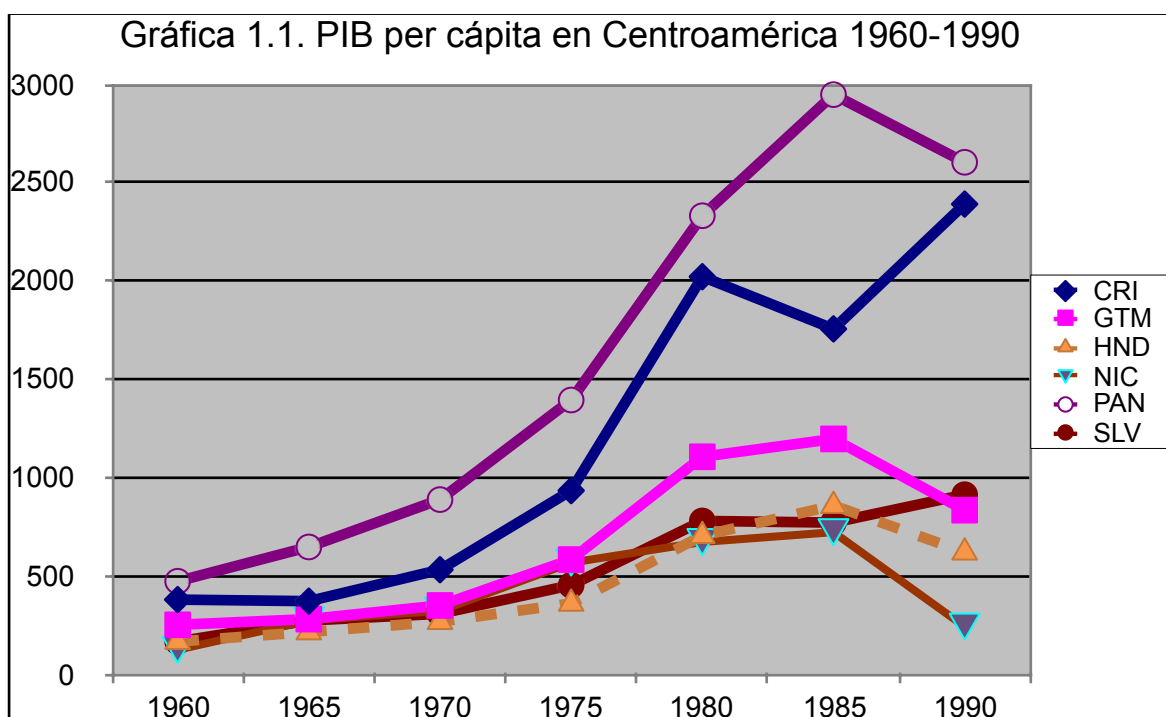
Los por qué de la transición

De las cinco variables a las que Huntington atribuye un papel significativo en la gestación de las transiciones de esta época,²⁶ varias de ellas requieren matices respecto a su particularidad centroamericana, comenzando con el relativo al desarrollo económico. Concretamente, Huntington establece un parámetro bastante preciso: los procesos de democratización de la Tercera Ola se han

²⁵ Respecto a estos enfoques, sólo falta resaltar, según el propio Nohlen, el histórico-genético.

²⁶ a) Los problemas de legitimación y el dilema del desempeño; b) El crecimiento económico mundial de los años sesenta; c) El cambio en la doctrina de la Iglesia Católica; d) El cambio en la política exterior de los principales actores externos (Estados Unidos, la Unión Soviética y la Unión Europea) y e) El efecto demostración o “bola de nieve” (ibid, pp. 53 y 54)

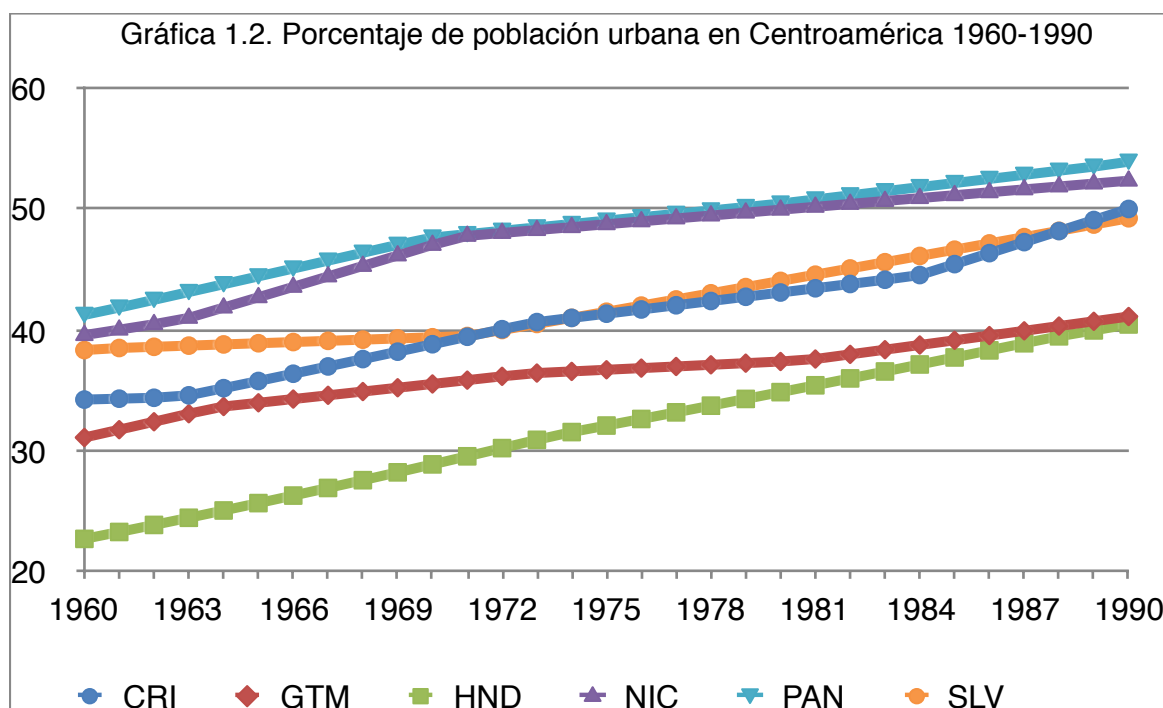
desenvuelto fundamentalmente en aquellos países con una distribución del ingreso entre 1000 y 3000 dólares anuales (Huntington, 1994, p. 65). Tal desarrollo, en términos de la teoría de la modernización, suele asociarse también con indicadores tales como los niveles de urbanización o de escolaridad, los cuales se refuerzan mutuamente.(García Jurado, 2011, p. 93 y ss; Molina Jiménez, 2011).



Fuente: Banco Mundial.

Si bien Huntington reconoce excepciones en el planteamiento (países ricos autoritarios y países pobres democráticos), la gráfica anterior más bien parece mostrar que el conjunto de los países en la región son excepcionales respecto a dicho indicador. toda vez que al menos la mitad de ellos (Honduras, Nicaragua y El Salvador) no alcanzaron siquiera la parte baja de la franja señalada y Costa Rica Ya gozaba de su condición democrática desde el inicio del periodo, con menos de

500 dólares anuales, de manera que sólo Panamá y eventualmente Guatemala, se ajustarían a la premisa descrita por Huntington. Para reforzar la argumentación, considérese el crecimiento de la población urbana durante el mismo periodo, en el entendido ya señalado de que es una variable con la que se asocia dicho desarrollo económico.



Fuente: Banco Mundial.

Como en la gráfica anterior, Panamá se ajustaría bien al modelo modernizador y democrático, pero es el único. Si se analiza el vínculo entre PIB per cápita y urbanización, Nicaragua es totalmente opuesta a esta relación, y los restantes casos no explican su democracia previa, como en Costa Rica, o posterior, con bajos niveles de urbanización (Honduras y Guatemala) o pobreza, como se indicó en el caso salvadoreño. En este sentido, y como ya se citaba en Schedler y varios

autores más. la variable económica podría ser más útil como respaldo al proceso de consolidación, lo que se analiza en el capítulo final.

Con relación a los cambios en la política exterior de actores internacionales como los Estados Unidos, la Unión Soviética o la Unión Europea, parece claro el papel predominante del primero sobre los destinos de la región. Si ya se hizo referencia al caso de los liberalismos frustrados de Nicaragua y Honduras desde inicios del siglo XX, también lo es en el caso panameño, particularmente desde la construcción del Canal transoceánico y la permanente presencia de tropas estadounidenses en la zona del mismo Canal, y evidentemente la invasión al país en diciembre de 1989. En Guatemala, el golpe de Estado de 1954 es la prueba más evidente, como en Costa Rica lo fue la sola disuasión que imponían las tropas norteamericanas ante potenciales amenazas a su estabilidad.²⁷

Siendo esta la constante a lo largo del siglo XX, más todavía lo fue durante la “Crisis Centroamericana” de los años ochenta cuando, tras el triunfo de la revolución sandinista, las administraciones Reagan y Bush respaldaron a los ejércitos regulares de la región para eliminar la amenaza guerrillera en Guatemala o El Salvador, así como para apoyar la presencia de la “Contra” nicaragüense en Honduras y Costa Rica. De esta forma, la política exterior norteamericana no sería muy distinta de la que le antecedió durante las décadas precedentes de la guerra fría salvo, por un lado, el antecedente de la administración demócrata de fines de

²⁷ Esto hace referencia al no reconocimiento de Estados Unidos a la breve dictadura de los hermanos Tinoco a principios del Siglo XX, como su respaldo ante el intento de invasión nicaragüense en 1955.

los años setenta que puso en primer plano el tema de los derechos humanos, y por otro, la promoción de la democracia, con evidente dedicatoria al sandinismo.

Como señala Rodrigo Páez (*Ibid*, p. 129) para el gobierno norteamericano:

Se trataba de detener cualquier avance del enemigo en su zona de influencia. La política tramada combinó la ayuda económica con la presión para hacer cambios sociales, promoviendo además un fortalecimiento sin precedentes de las fuerzas militares, en un intento por contener y derrotar a la guerrilla. Esto se hizo coincidir, en el campo político, con la exigencia de celebrar elecciones que otorgaran el poder a los civiles. En efecto, la época de “transiciones” en el istmo se inscribió dentro de una nueva versión de promoción democrática sustentada en la doctrina Kirkpatrick, que pudiera lograr una “pluralización hacia adentro”... El objetivo era también aislar a Nicaragua como régimen “totalitario” y por tanto incapaz de reversión política.

Así, tras el derrumbe soviético y la derrota del FSLN en las urnas a finales de los años ochenta, pero también dada la manifiesta imposibilidad de eliminar a las guerrillas de Guatemala y El Salvador, fue que la opción negociadora se impuso y al cabo de un lustro se firmaron los respectivos acuerdos de paz en ambos países, con lo cual Centroamérica entró de nueva cuenta a una fase que Rojas y Solís (1993) definen como “de olvido” de la región. Es sobre esta base que, como se indicó en la introducción, la presencia norteamericana se concibe para la etapa que nos ocupa, como una constante en tanto que dicha presencia se manifiesta por lo general de manera regional y conforme a rasgos identificables y distintivos para épocas determinadas.

Respecto a la posición de la Iglesia Católica, si bien tiene un papel importante para el cambio de régimen, también es necesario identificar sus diferencias en Europa y América Latina, en tanto que en aquellos países tenía por destinatario al socialismo, y, de este lado del continente, asumió un papel más cercano a la

doctrina social de la Iglesia y con expresiones como la Teología de la Liberación.

En todo caso, el propio Huntington señala:

Históricamente, en España, en Latinoamérica, y en otros lugares, la iglesia estuvo asociada con el *establishment* local, la oligarquía terrateniente y los gobiernos autoritarios. En los años sesenta, la iglesia cambió. Los cambios dentro de la iglesia llevaron a una institución social poderosa hacia la oposición a los regímenes dictatoriales, privaron a aquellos regímenes de la legitimación que antes podían pedir a la religión y proporcionaron protección, apoyo, recursos y liderazgo a los movimientos pro democráticos de oposición. Antes de los años sesenta la Iglesia Católica habitualmente se acomodaba a los regímenes autoritarios, y con frecuencia los legitima. A partir de esta fecha, la iglesia se opuso casi invariablemente aló regímenes autoritarios; y en algunos países como Brasil, Chile, Filipinas, Polonia y los centroamericanos, desempeñó un rol central en los esfuerzos por cambiar dichos regímenes. Este replanteamiento de la Iglesia Católica, de defensora del sistema, habitualmente autoritario, a convertirse en una fuerza de cambio, por lo general democrática, es un fenómeno político importante. Los científicos sociales de los años cincuenta estaban en lo cierto: el catolicismo era entonces un obstáculo para la democracia. Después de los años setenta, sin embargo, el catolicismo fue una fuerza para la democracia a causa de los cambios sucedidos dentro de la Iglesia Católica. (*Ibid*, p. 80)

Dejando para el siguiente apartado el dilema del “desempeño” por cuanto implica una valoración sobre la manera en que los actores se desarrollaron, solo cabría agregar en lo relativo al “efecto demostración” que el mismo operó pero, en una primera instancia, más en términos preventivos. Luego de la revolución sandinista en 1979, las cúpulas militares de Honduras, El Salvador y Guatemala decidieron, sea por iniciativa propia o por insistencia norteamericana, hacerse a un lado para dar paso a gobiernos civiles, en la lógica de reducir las demandas de democratización y con la fuerza suficiente para garantizarse impunidad ante las violaciones de los derechos humanos, y centrarse en las exigencias bélicas que les imponía el conflicto regional.

Los cómo de la transición

Al respecto, la propuesta de Huntington consiste en determinar qué actor conduce el proceso de transición, esto es, si es el gobierno, la oposición o ambos en un eventual empate de fuerzas, procesos a los que denomina transformación, reemplazo y traspaso, respectivamente. Para Centroamérica, esto se traduce en la siguiente tabla:

Tabla 1.3. Procesos de transición en Centroamérica

Procesos	Tipo de régimen autoritario	
	Partido único	Militar
Transformación		Guatemala
Traspaso	Nicaragua	El Salvador; Honduras
Intervención		(Panamá)

Fuente: Huntington, 1994, p. 110.

De acuerdo con el autor, el criterio para considerar que se tratan de democratizaciones radica en “la selección de un gobierno a través de elecciones abiertas, competitivas, plenamente participativas y limpiamente administradas” (*Ibid*, p. 110). Aun cuando pudiera discreparse que ello efectivamente aconteciera para el momento en que fue publicado su trabajo, la clasificación es bastante útil.²⁸ Siguiendo este criterio, a continuación se detallan las características específicas que adoptaron dichos modelos.

La transformación: Guatemala

²⁸ Al menos en los casos de Guatemala y El Salvador.

Bien fuera por iniciativa propia, presionados por potencias extranjeras o por el capital nacional, o una combinación de estos factores, poca duda cabe de que la transición guatemalteca fue un proceso prácticamente impuesto desde arriba,²⁹ donde no se desprende intervención, menos aún negociación, en el establecimiento de las nuevas reglas del sistema político y que, vale la pena señalarlo, no serán precisamente respetadas. Si como señalan O'Donnell y Schmitter (1994, p. 15 y ss.) el rasgo característico de la transición es la incertidumbre dada la ausencia de reglas efectivas; ésta será una constante al menos a lo largo de casi tres lustros. Su inicio se puede ubicar en un doble golpe militar, primero emprendido por Efraín Ríos Montt en 1982, que rompe con el mecanismo acuñado hasta el momento de elecciones simuladas, para impedir el ascenso del general Ángel Aníbal Guevara, y el segundo, que depuso al propio Ríos Montt y colocó al general Óscar Humberto Mejía Víctores, quien lanzó la convocatoria al Congreso Constituyente de 1984.

Quizá la razón más importante que explique la capacidad castrense para conducir el proceso se puede apreciar en los resultados de la elección de dicho órgano

²⁹ Fernando Villamizar Lamus (2009, p. 9 y ss) identifica las tres corrientes de interpretación de este proceso, a saber: a) Proyecto liderado mayoritariamente por las élites del sector privado o por un poder extranjero; b) Proyecto liderado mayoritariamente por las huestes militares en el poder y c) Proyecto logrado en etapas diferentes pero progresivas. En la primera, expuesta por Alan Roque, se plantea que es la propia élite económica la que propicia el cambio, agobiada por la incertidumbre y arbitrariedad con que se conducían los militares, a la cual se suma el interés de las administraciones Carter y Reagan. La segunda corriente es la postulada por Joseph María Sanahuja, para quien la transformación es iniciativa de los propios militares, lo mismo para desembarazarse de su responsabilidad en el ejercicio del gobierno, así como por su convicción de que, derrotada militarmente, la guerrilla sería incapaz de presentarse como una opción viable de poder en procesos electorales. La tercera interpretación es planteada por Edelberto Torres Rivas, al sostener que dicho proceso es resultado de la combinación de factores internos y externos, retomando los planteamientos anteriores pero también como un mecanismo para reducir la frecuente conflictividad social. Sin embargo, ello no implicó una democracia, sino una protodemocracia que por vía de saltos tortuosos se ha desenvuelto hasta la fecha.

constituyente. En primer lugar, no obstante que tanto el número de votantes como de opciones políticas se duplicaron respecto a la elección previa de 1982, los votos nulos y blancos alcanzaron 27% del total. Y en segundo lugar, los partidos ligados al régimen, si bien obtuvieron una votación bastante menor respecto a la elección anterior, aun alcanzaron 45% de la representación. Junto con ellos, la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), y una nueva formación de corte empresarial, la Unión de Centro Nacional (UCN) integraron los otros dos bloques parlamentarios más importantes. En este sentido, el otro jugador importante desde esta perspectiva, la oposición, se aprecia débil y dividida.

Para las elecciones generales de 1985, parecía modificarse potencialmente este escenario, en tanto que estos últimos partidos incrementaron sus porcentajes de votación, particularmente la DCG, que por efectos del sistema electoral, con 39.5% de la votación, se hizo de la mayoría absoluta del Congreso. Así, el presidente Vinicio Cerezo no tuvo en el Legislativo un obstáculo en su gestión. Tal obstáculo provino del régimen “tutelado” por el Ejército que, ante la propuesta del gobierno de impulsar cambios sociales financiados a través de una reforma fiscal, derivó en dos intentos de golpe de Estado en 1987 y en 1989 (Urrutia, 2012, pp. 320-321). Hablar en este contexto de respeto a las reglas, los acuerdos y a las normas parece bastante difícil.

En el siguiente gobierno, la ruptura de las reglas no provino del Ejército como del propio titular del Ejecutivo. Para las elecciones de 1990, Jorge Serrano, del Movimiento Acción Solidaria (MAS) ganó la presidencia, pero su partido apenas

obtuvo 15% de los escaños en el Congreso, superado por la UCN (35%) y la DCG (23%). El fracaso de las alianzas emprendidas por el Ejecutivo y su triunfo en las elecciones municipales, indujeron a Serrano Elías a disolver el Congreso y el Poder Judicial en 1993. El intento fracasó, pero de manera paradójica: en vez de entregar el poder al vicepresidente, se nombró Presidente a Ramiro de León Carpio (que presidía el Congreso), quien logró modificar la Constitución a través de una consulta popular en la que sólo participó 15.87% de los electores. Entre los puntos más importantes de la reforma destacan la reducción del periodo presidencial a cuatro años y del número de diputados, pero sobre todo justificó la convocatoria a elecciones extraordinarias de diputados, con lo cual el Congreso quedaría “depurado”. Resultado de dichas elecciones, el Partido Avanzada Nacional (PAN) del empresario y alcalde de la capital, Álvaro Arzú, y el Frente Revolucionario Guatemalteco de Efraín Ríos Mont, se levantaron con la mayor votación y lograron en conjunto 70% de los escaños en el Congreso.

Este recuento hace realmente difícil considerar que, para este momento, la transición fuera un hecho consumado, no sólo porque entre los actores mismos, civiles o militares no se percibe una efectiva pretensión de respetar las reglas. También conviene recordar que aún existía un sector excluido de todo este proceso, como lo era la propia guerrilla, la que finalmente depondrá las armas y se integrará al sistema político hasta mediados de la década de los noventa. Desde esta óptica, la ausencia de una oposición relativamente estable, habrá de inhibir la posibilidad de estructurar y estabilizar el sistema político en su conjunto. En tal sentido, aquí se puede apreciar con nitidez la herencia del régimen autoritario,

rastreado incluso desde la implantación del liberalismo radical: la ausencia de actores políticos más allá de la institución armada.

Las transiciones tipo traspaso: El Salvador, Nicaragua y Honduras

Si hay un caso que pueda considerarse ejemplificador del modelo de traspaso es, sin lugar a dudas, El Salvador. Su transición inicia con el golpe de Estado que en 1979 depuso al Gral. Carlos Humberto Romero para integrar una Junta Revolucionaria de Gobierno que, de inicio, incluyó a la Democracia Cristiana, principal oposición al régimen en la esfera electoral. En el frente militar, las organizaciones guerrilleras aglutinadas en el FMLN lanzaron en 1981 su primera ofensiva coordinada, al tiempo que se gestaba la Alianza Republicana Nacionalista (Arena), en oposición a las medidas reformistas de la Junta Revolucionaria de Gobierno, y con miras a la elección de la Asamblea Constituyente del año siguiente. En esta elección, la Democracia Cristiana se erigió como la principal fuerza política con 40% de los votos, seguida por Arena con casi 30% y en tercer lugar el PCN, que obtuvo 19% de los sufragios. Los señalamientos críticos a estas elecciones, así como a las subsecuentes hasta la firma de los acuerdos de paz, se centraron en lo limitado de la oferta política dada la ausencia de fuerzas de izquierda, así como en la imposibilidad de un ejercicio plenamente libre del voto, derivado de las condiciones de guerra.

De manera paralela al desarrollo del Constituyente, el 3 de agosto de 1982, los dirigentes de los principales partidos políticos suscribieron el Pacto de Apaneca,

con objeto de afianzar el proceso de “normalización política del país”, y de la cual se desprenderán los acuerdos para la designación de los integrantes del principal órgano electoral, la emisión de la nueva ley electoral y la convocatoria a las elecciones presidenciales. El 30 de agosto, el gobierno dictó un decreto por el cual se constituyó una Comisión Política prevista también en el Pacto, integrada por el Presidente de la República, los tres vicepresidentes (designados por la DC, Arena y PCN, respectivamente), los ministros de Relaciones Exteriores y de la Defensa y tres miembros de los partidos firmantes del Pacto. Como señala Artiga, esta suerte de “súper gobierno” expresa con nitidez “la real estructura de poder” o “Gobierno de la transición” que junto con el Alto Mando de las Fuerzas Armadas, tendrían la “dirección política” del país, hasta la elección del nuevo Presidente de la República en 1984” (Artiga, 2015, p. 135).

Para las elecciones presidenciales de ese año y ya en segunda vuelta, José Napoleón Duarte, de la Democracia Cristiana, triunfó con 53% de la votación. Para las elecciones legislativas de 1985, dicho partido refrendó su victoria al obtener 52% de los sufragios, seguido por Arena con 29%. Cabe destacar que para esta elección, el PCN había reducido en apenas un año, su cauda electoral, al pasar de 19 a 8% de la votación. Sin embargo, en las posteriores elecciones legislativas de 1988, Arena alcanzará 48% de los sufragios, frente al 35% del PDC. Según Artiga (*Ibid*, pp. 157-159), esto se explica por un realineamiento de votos que se trasladaron de la Democracia Cristiana hacia Arena, lo cual sólo anticipó el triunfo de este último partido en la elección presidencial de 1989 al obtener en primera

vuelta 53% de la votación por 36% de la Democracia Cristiana, en tanto que el PCN sólo alcanzó 4%.

Desde su toma de posesión, el presidente Alfredo Cristiani respondió a las reiteradas propuestas de diálogo del FMLN, lo que habría de concretarse en septiembre de 1989 en las primeras conversaciones realizadas en México, aun cuando las acciones bélicas y represivas se recrudecieron, por el uso de autos bomba por un lado, y el asesinato de sacerdotes jesuitas de la Universidad Centroamericana por el otro, lo que llevó a nuevas pláticas auspiciadas por la ONU en 1990, mismas que se estancaron frecuentemente.

En las elecciones legislativas de 1991, Arena se mantuvo como principal partido político, aunque con una ligera merma que lo llevó al 44%. Sin embargo, y antes de que los nuevos legisladores ocuparan el cargo, Cristiani introdujo varias reformas que eran resultado de las más recientes negociaciones con el FMLN en materia de fuerzas armadas, sistema judicial, derechos humanos y sistema electoral, aprobadas entre septiembre y octubre, concluyendo negociaciones en diciembre de 1991 en Nueva York y México, en enero de 1992.

Si algo destaca de los acuerdos de paz suscritos es que de sus nueve capítulos, ocho se referían al sistema político y sólo uno a las condiciones socioeconómicas del país, de manera que ello refrenda que la guerra fue derivada de la exclusión política, razón por la cual su conclusión debió pasar por la incorporación del FMLN al sistema político salvadoreño (Artiga, *Ibid*, pp. 182-183). Asimismo, otro factor

que caracterizó la transición salvadoreña fue que los actores no observaron claras divisiones internas, por el contrario, fortalecieron sus posiciones. Por el lado de la derecha, en el desplazamiento de la Democracia Cristiana por Arena; por el lado de la izquierda, en una amplia movilización popular que en ocasiones sólo veía como opción la vía militar, de manera que el “rey” y la “reina”, en varias ocasiones, estuvieron a punto de desaparecer (Páez, 1998, p. 241). Se trató, por tanto, de dos coaliciones fuertemente cohesionadas, que ante el reconocimiento mutuo de la imposibilidad de imponerse sobre el adversario, pudo concluir con el periodo de la guerra y la transición.

Respecto a Nicaragua, el concepto de traspaso también parece adecuado aunque con dos diferencias esenciales. En primer término, el escenario parece exactamente el reverso de El Salvador, con un gobierno de izquierda en el poder, y por el otro, una oposición bastante heterogénea, aglutinada en torno a la consigna antisandinista, pero con el indudable apoyo norteamericano.

Si bien el triunfo de la revolución sandinista gozó en sus inicios de una ingente legitimidad, lo mismo en el plano interno como externo, al derrocar al indefendible régimen somocista, el proyecto socialista que intentó implantar provocó el inmediato desdibujamiento de la coalición antisomocista y la animadversión de la Casa Blanca, que respaldó a la llamada *Contra*, heterogéneo movimiento armado que no tenía más propósito que la desestabilización del nuevo gobierno. En ese marco, no sorprende que ya para 1984, la orientación económica tendiera a la

apertura y liberalización de los mercados, abandonando el camino hacia la construcción del socialismo, desarrollado entre 1980 y 1983 (Rial, 2009, p. 25).

Así, la oposición al sandinismo contaba con una base militar, política y apoyo externo suficiente para cuestionar de manera permanente al gobierno. De ahí que por ejemplo, para la elección de 1984 el candidato de la oposición, Arturo Cruz, se retirase de la contienda, a fin de no avalar el muy probable triunfo del FSLN. Dado este marco, la solución sólo se alcanzó en el contexto de las negociaciones a nivel regional (Esquipulas I y II) y de las cuales se estableció un *quid pro quo* entre los gobiernos hondureño y nicaragüense, por el cual el sandinismo aceptó adelantar las elecciones para 1990, a cambio de que Honduras dejara de servir como base de operaciones de la *Contra* nicaragüense. Como señala Rodrigo Páez, se trató de "un acuerdo negociado de democracia por paz" (*Ibid*, p. 249).

La década de asedio sobre la revolución sandinista, y su consecuente desgaste sobre la población, fueron las razones para el triunfo de Violeta Barrios y la Unión Nacional Opositora (UNO) en 1990. Ciertamente, ello permitía presumir que la oposición de derecha había aceptado finalmente las reglas vigentes. Sin embargo, esto no permitía suponer que las organizaciones simpatizantes del FSLN y más aún, las instituciones por él creadas (principalmente el Ejército) se allanaran sin más a la nueva situación. En efecto, si bien el ascenso de Violeta Barrios supuso la preservación de aspectos básicos en las reglas del sistema político nicaragüense como la permanencia del Ejército sandinista o el uso de elecciones para la distribución y relevo del poder, aún resultaban muy incipientes dado el

contexto previo, en función de la multiplicidad de actores y movimientos que habían alcanzado presencia y relaciones relativamente estables bajo el gobierno sandinista, y que demandaban atención, tal y como lo enumera Elvira Cuadra en la tabla siguiente:

Tabla 1.5. Actores y demandas en Nicaragua 1990-1995

Actores	Demandas
Excombatientes	Seguridad, reinserción, tierras, techo, trabajo, acuerdos
Poblaciones	Seguridad, reconstrucción, tierra, crédito
Instituciones internacionales	Estabilidad, seguridad
Organizaciones de filiación sandinista	Mantenimiento, participación
Ejército y policía	Permanencia institucional, autonomía
FSLN	Mantenimiento, cuotas y espacios de poder
Fracciones UNO	Desalojo FSLN
Organizaciones gremiales y sindicales	Seguridad laboral, salarios, participación en propiedades, privatizadas, concentración económica y social
Organizaciones campesinas	Tierras, crédito
Estudiantes	Aumento de presupuesto universitario

Fuente: Elvira Cuadra, 2009, p. 143.

Este amplio conjunto de actores y demandas no hace sino mostrar la imperiosa necesidad de reforzar los procesos de negociación que permitieran al nuevo gobierno, y en general al sistema político, su estabilidad, de manera que todo el periodo de Violeta Barrios se desarrolló en esas negociaciones, y en algunos casos incluso después. El cuadro siguiente concentra dicho proceso:

Tabla 1.6. Principales acuerdos políticos 1990-1997

Acuerdos	Actores	Resultados
Protocolo de Transición (1990)	Gobierno UNI FSLN Ejército	Traspaso pacífico y ordenado de gobierno Vigencia de Constitución Política Permanencia de FFAA
Concentración Social (1991)	Gobierno Sindicatos Empresarios	Distribución costos ajustes Privatización sector público Leyes sobre propiedad
Concentración Social (1992)	Gobierno Sindicatos Empresarios	Redistribución de patrimonio estatal Redistribución de tierras
Acuerdos para el ajuste y reformas económicas (1992-1994)	Gobierno UNO FSLN	Viabilidad para estabilización y ajuste Cambio de modelo económico Reformas y condicionalidad
Pacificación (1990-1997)	Gobierno Grupos irregulares	Desmovilización y desarme Compensaciones materiales Tierras
Reformas políticas (1995)	Parlamento UNO FSLN	Reformas a la Constitución Redefinición de competencias y relaciones entre Parlamento y Ejecutivo Legalización de reformas económicas

Fuente: Elvira Cuadra, p. 145.

Esto lleva a preguntarse si en Nicaragua no hubo una sino dos transiciones. La primera, que sustituyó al somocismo por el sandinismo a través de la vía revolucionaria o, en términos de Huntington, del remplazo (ciertamente fracasado); y una segunda, de tipo traspaso, que abarcó la década de los ochenta. En todo caso, lo importante es que, como en El Salvador, este proceso de transición modificó efectivamente el patrón previamente existente. En ambos países, los

regímenes autoritarios provocaron, y no desarticularon, movimientos guerrilleros, pero en El Salvador, la apuesta hegemónica también logró conformar una estructura partidaria como Arena que habría de articular el proceso político por, al menos, dos décadas.

Finalmente, por lo que hace a Honduras, su ubicación como traspaso parece un tanto forzada, de no ser porque bajo ningún concepto se le pueda ubicar en alguno de los tipos descritos por Huntington. El descrédito de las fuerzas armadas hondureñas luego de la guerra con El Salvador y las múltiples acusaciones de corrupción dentro de la cúpula militar, así como el hecho de que el sistema bipartidista subsistiera, parece indicar más bien una suerte de retiro, que no de negociación, por parte de las fuerzas armadas, siempre y cuando se preservara una relativa inmunidad respecto a su actuación previa. En abril de 1980 se eligió a un Congreso Constituyente que, con una tasa de participación cercana al 80%, le dio el triunfo al Partido Liberal. Paralelamente se integró un gobierno provisional para convocar a elecciones generales al año siguiente, de las cuales Roberto Suazo Córdova, líder de los liberales, obtuvo 52% de los sufragios emitidos, y con lo que su partido logró controlar 44 de los 82 asientos en el Congreso y 61% de los consejos municipales.

Sin embargo, con este retorno a la democracia, el país siguió observando varios de los rasgos de debilidad institucional. Por una parte, en el contexto de la “crisis centroamericana”, su frontera con Nicaragua y El Salvador constituía un valor singular para que Estados Unidos volteara hacia Honduras como centro de

operaciones de contra insurgencia en la región, situación que fortalecía a los militares frente al poder civil.³⁰

Por otra parte, las elecciones de 1985 también mostraron la fragilidad de las reglas presuntamente acordadas apenas años atrás. En esta ocasión, dada la división al interior del Partido Liberal, el presidente Suazo Córdova apostó por propiciar una votación dividida en la elección presidencial, lo que dejaría la decisión a la Suprema Corte de Justicia. Los partidos en el Congreso reconocieron la pretensión presidencial y procedieron a la destitución de cinco de los ocho integrantes de la Corte. El Presidente amenazó con el estado de excepción e hizo detener a los nuevos ministros. Ante el deterioro de la situación, los militares actuaron como mediadores y lograron que el Congreso cancelara sus nombramientos en la Corte, pero se estableció la concurrencia de las elecciones primarias de los partidos con la elección general, de manera que resultara electo Presidente el ganador en las primarias de aquel partido que obtuviera más votos. De esta manera, José Azcona Hoyos del PLH se convirtió en presidente del país, no obstante que Leonardo Callejas, del PNH, consiguió 44% de los votos a nivel nacional contra 30% de Azcona Hoyos.³¹ Este capítulo sólo refleja, como en

³⁰ No obstante su inicial posición de neutralidad, Suazo Córdova comenzó a plegarse a la posición antisandinista de su Ejército y del gobierno norteamericano. Posteriormente, para marzo de 1984, se produjo la sustitución del Gral. Gustavo Álvarez Martínez por el Gral. Walter López Reyes en la comandancia del Ejército, lo que mostraba un cambio en las fuerzas armadas más tendiente al aislacionismo, acentuada sobre todo por la presencia de una "Contra" cuyo número de efectivos era similar al del propio ejército hondureño, así como por las probables repercusiones de una derrota militar del sandinismo, lo que provocaría que Honduras dejara de contar con la ayuda militar norteamericana, que en el breve lapso entre 1980 y 1982 se había incrementado en diez veces.

³¹ Por tal razón, para las elecciones de enero de 1990, Leonardo Callejas y el Partido Nacional obtuvieron un claro triunfo con 50.2% de los sufragios.

ocasiones anteriores, la laxitud en la observancia de la propia Constitución como la aceptación del Ejército de su papel de árbitro entre las fuerzas políticas.

La transición anómala: Panamá

En cierta medida, la transición panameña podría entenderse como un extremo de la política norteamericana hacia la región. Sin embargo, esto no puede soslayar la trayectoria interna que conformó a sus principales actores políticos. Ello inició con el derrocamiento de Arnulfo Arias Madrid en 1968 como respuesta de la Guardia Nacional a los intentos del Presidente por neutralizar el poder de este instituto armado, el cual sólo tuvo como contrapeso al gobierno norteamericano en los siguientes 21 años. En 1969, los partidos políticos quedaron prohibidos y en 1972, la nueva Constitución determinó concentrar en la Comandancia de la Guardia Nacional atribuciones propias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Asimismo, dicha Constitución delegó en la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos la designación de Presidente de la República cada seis años, mismo periodo de duración de los representantes.

En 1983, poco después de la muerte de Omar Torrijos, el régimen buscó desarrollar un proceso de institucionalización mediante la creación del Partido Revolucionario Democrático (PRD), con el cual pudiera hegemonizar un inicial proceso de apertura política, reformando la constitución para permitir la participación de partidos políticos y la elección directa de una Asamblea Nacional y Presidente del país, comicios que se llevarían a cabo al año siguiente. En dicha

elección participaron 14 partidos políticos, pero las preferencias se agruparon en torno a la Unión Nacional Democrática (UNADE) encabezada por el Partido Revolucionario Democrático, y la Alianza Democrática de Oposición (ADO) conducida por el Partido Panameñista Auténtico, fundado por el ex presidente Arnulfo Arias. El proceso concluyó en un ostentoso fraude electoral en favor del candidato oficialista, Nicolás Ardito Barletta.

Las elecciones de 1989 se llevaron a cabo teniendo aún fresco en la memoria lo acontecido en la elección previa, agudizado por las protestas y acusaciones de corrupción y narcotráfico por parte del jefe de las fuerzas armadas panameñas, Manuel Antonio Noriega. De nueva cuenta, las preferencias se concentraron en dos alianzas electorales: la oficialista Coalición de Liberación Nacional (Colina) y la Alianza Democrática de Oposición Civilista. No obstante, el evidente triunfo de la oposición, el régimen militar decidió anular las elecciones mediante un decreto del Tribunal Electoral, pocos días antes de la invasión norteamericana de diciembre de 1989. De hecho, Guillermo Endara, candidato de la oposición, tomó protesta como Presidente en las instalaciones militares de Estados Unidos en la zona del Canal. Pocos días después, el Tribunal Electoral se retractó de su decreto derogatorio de las elecciones para reconocer el triunfo de Endara, quien se negó a convocar a una constituyente y optó en 1994 por una reforma a la Constitución. Las elecciones de este último año dieron el triunfo a la oposición, el Partido Revolucionario Democrático, colocando en la presidencia a Ernesto Pérez Valladares.

Conforme a lo expuesto, conviene una breve reflexión con base en la cual se puedan contrastar los procesos de transición de los países citados, intentando señalar su vínculo con el apartado que le antecedió. Como ya se indicó, si transición se traduce como incertidumbre generada por la inobservancia de reglas existentes en un sistema político por uno o varios actores relevantes, parece relativamente claro que, a partir de la revolución sandinista, la mayoría de los países centroamericanos iniciaron tal etapa, dada la imposibilidad de continuar con las pautas establecidas durante las décadas previas.

Un primer indicador al respecto se identifica con la permanencia del ejército regular. De manera similar a lo que ocurrió en Costa Rica en la posguerra, las fuerzas armadas panameñas y nicaragüenses fueron desarticuladas, e incluso en el último caso, sustituidas por la revolución. En los países restantes, la mayor fortaleza de los ejércitos les permitió incidir en las condiciones básicas del regreso de los civiles al poder.

Un segundo factor de la mayor importancia es la presencia y articulación de los propios actores políticos. Si bien se puede afirmar que en la mayoría de ellos puede rastrearse una lógica bipolar, ésta se estructuró a partir de coyunturas históricas en extremo distintas. Honduras mantuvo la pauta bipartidista de comienzos de siglo XX; en Costa Rica, la transición democrática se enmarca en la “Segunda Ola” y los proyectos enfrentados en la guerra de 1948, y en Panamá entre el “arnulfismo” y el “torrijismo” de la época de la guerra fría. En tal sentido, la “Tercera Ola” ya contaba con actores con reconocimiento y presencia social. En

contraste, Nicaragua, pero principalmente El Salvador, observan la irrupción de nuevos actores políticos que más claramente potencian el proceso de cambio y que tienen sus raíces en sus respectivos movimientos guerrilleros. La tragedia guatemalteca consiste en que la sistemática opresión a casi toda oposición, esto derivó en tal fragmentación política que posibilita al Ejército su mayor capacidad de decisión.

Así, la “dependencia del rumbo” en la mayoría de los liberalismos se verá modificada en términos institucionales en la segunda mitad del siglo. Por el lado del liberalismo radical, la apuesta de los militares salvadoreños por institucionalizar un sistema de partidos a modo permitirá una vía de mayor cohesión política e ideológica entre los militares y la élite económica, reforzada en su triunfo sobre la Democracia Cristiana y para enfrentar al FMLN, apuesta innecesaria en Guatemala, lo que inhibe la necesidad de una cohesión similar. Por el lado del liberalismo frustrado, la debilidad institucional será patente con el derrumbe del somocismo, mientras que en Honduras la preservación del bipartidismo frecuentemente vinculado con el Ejército sirve de mutuo reforzamiento, otorgándole a este último el papel de árbitro. Panamá se distancia de estos últimos en tanto que se percibe una incipiente institucionalización de los dos proyectos históricos en organizaciones partidistas.

1. 5. Balance preliminar

¿Qué elementos de lo visto hasta el momento, resultan fundamentales para comprender el actual funcionamiento de los sistemas políticos centroamericanos? Si bien los factores socioeconómicos pudieran haber incidido en ello, no parecen ser tan relevantes. La influencia norteamericana lo es en tanto debilitamiento de las instituciones en el liberalismo frustrado o el apoyo a regímenes militares. Sin embargo, aun esto no resulta tan significativo como la permanencia de fuerzas políticas internas que, con excepción de Guatemala, son fundamentales. En efecto, ya sean los clivajes históricos de Panamá (torrijismo y antitorrijismo), Costa Rica (figueristas o calderonistas) y Honduras (liberales y nacionales), o bien los más recientes de Nicaragua (sandinismo y antisandinismo) y El Salvador (Arena y el FSLN), todos estos actores mantuvieron su presencia luego de las transiciones y varias de ellas lo conservan incluso a la fecha.

Tabla 1.7. Cuadro resumen

	Etapa oligárquica-militar*			Constituciones	Etapa transición**		
	Liberalismo	Régimen	Partidos		Tipo	Guerrilla	Ejército
Guatemala	Radical	Pretoriano	NO	4	Transformación	SÍ	SÍ
El Salvador	Radical	Pretoriano / Liberal	SÍ	3	Traspaso	SÍ	SÍ
Honduras	Frustrado	Pretoriano/ Caudillista	SÍ	4	(Traspaso)	NO	SÍ
Nicaragua	Frustrado	Caudillista	NO	3	Reemplazo/ Traspaso	SÍ	NO
Panamá	(Frustrado)	Caudillista/ Liberal	SÍ	2	Intervención	NO	NO
Costa Rica	Reformista	Liberal	SÍ	1	Reemplazo / Traspaso	NO	NO

* Por tales se entienden aquellas organizaciones que postulando candidatos a cargos, hayan conservado identidad y vigencia luego de la transición, que en Nicaragua se considera previos a 1979.

* ** En lo relativo a este rubro, importa resaltar que con Ejército me refiero a las fuerzas armadas regulares que sobrevivieron como tales después de la transición.

Fuente: Elaboración propia.

De hecho, lo primero que llama la atención es que la vigencia de los marcos constitucionales en Costa Rica y Panamá está ligada a la existencia de dichos actores, lo cual quedará reforzado por la ausencia de ejército luego del establecimiento de su sistema democrático vigente. En el caso del liberalismo frustrado, la existencia o no de ambos elementos (partidos y ejército regular) son los aspectos determinantes. Durante el somocismo los partidos no constituían factor relevante, el cual se circunscribía al ámbito del dictador y su Guardia Nacional. Con el derrumbe de ambos, la guerrilla sandinista rápidamente sustituirá tales ausencias en un partido y fuerzas armadas que serán la base del proceso político posterior. En el caso de Honduras, la debilidad de sus partidos, no obstante su añeja historia, permitió a las fuerzas armadas y a los caudillismos de ellas surgidos, actuar como fiel de la balanza, situación que no se ha modificado incluso en la actualidad, de manera que su transición no es particularmente distinta de anteriores traslados del poder de los militares hacia los civiles.

Finalmente respecto a los casos del liberalismo radical, es claro que en ambos el ejército contó con la fuerza suficiente para preservar su existencia no obstante la presencia de importantes movimientos guerrilleros. Sin embargo lo distintivo será, por un lado, la fuerza adquirida por dicha guerrilla y, por el otro, la apuesta del régimen previo a la transición por articular una formación política relativamente articulada. En Guatemala la sistemática represión que operó el régimen militar sobre todo tipo de oposición marcó claramente una transición que no tuvo que ser negociada y de la cual proliferaron un gran número de organizaciones políticas con poco arraigo político, e incluso cabría agregar, poco arraigo democrático, lo

cual se manifestó claramente con el “auto golpe” de 1993. Por el contrario, la fuerza del FMLN y la apuesta por un sistema de tipo hegemónico desde los años de la dictadura no sólo permiten explicar la permanencia de un partido como el PCN, ciertamente marginal a la fecha, pero también la conformación de una nueva fuerza política que, como Arena, articulara a la derecha y apostara por la vía electoral como mecanismo para la obtención del poder.

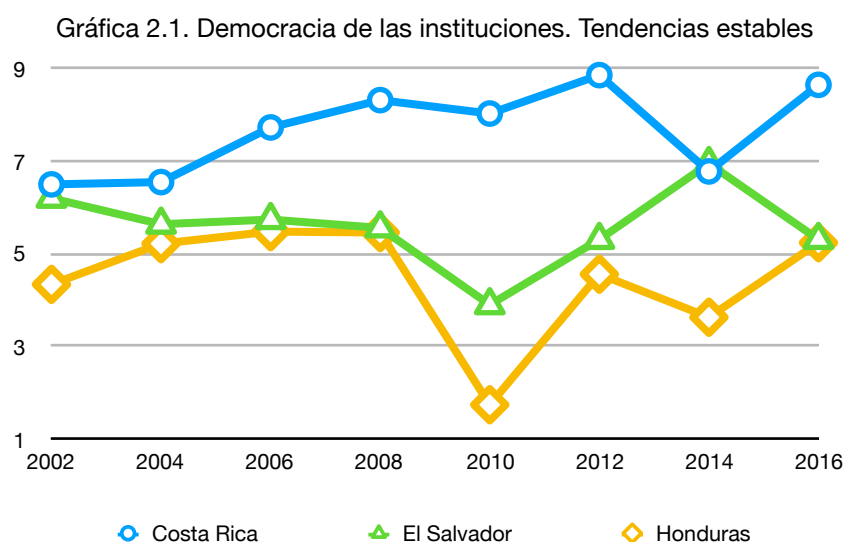
CAPÍTULO 2. LAS INSTITUCIONES DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS DE CENTROAMÉRICA

2.1. Introducción. Las evaluaciones internacionales

La trayectoria expuesta permite identificar instituciones, actores y factores de poder que configuraron los sistemas políticos de los países centroamericanos. Corresponde ahora describir cómo tales sistemas se articulan internamente, los incentivos que propician y, en su caso, los cambios observados en el último cuarto de siglo, de manera que permitan identificar futuras pautas en términos de su eventual consolidación democrática. Todos estos países adoptaron formalmente desde sus orígenes regímenes presidenciales; asimismo, adoptaron sistemas electorales que, particularmente en el periodo de la *Tercera Ola*, resultaban aceptables dentro de los estándares internacionales. No obstante estos rasgos, existen distintas evaluaciones que indican importantes deficiencias que incluso se suelen agravar con el paso del tiempo. Entre estas valoraciones internacionales, el índice *Freedom House* es el más conocido. De éste se desprende una doble diferenciación. Por un lado, la permanencia de Costa Rica, Panamá y El Salvador entre los países libres, y la ubicación de Honduras, Nicaragua y Guatemala como parcialmente libres. Por la otra, una pauta de sobresaltos en el ejercicio de derechos de estos tres últimos países, con cierta tendencia al declive.³²

³² En una escala de 1 a 7 donde 7 es la peor evaluación, desde 1998 a la fecha en materia de derechos políticos, Costa Rica se ubica en 1, El Salvador en 2 y Panamá bajó de 1 a 2 en 2014. Por su parte, Guatemala ha fluctuado permanentemente entre 3 y 4, mientras que Honduras y Nicaragua han pasado de 2 a 4 y de 3 a 5 respectivamente, siendo las actuales las más bajas evaluaciones que se hayan registrado, de acuerdo con reporte de 2017.

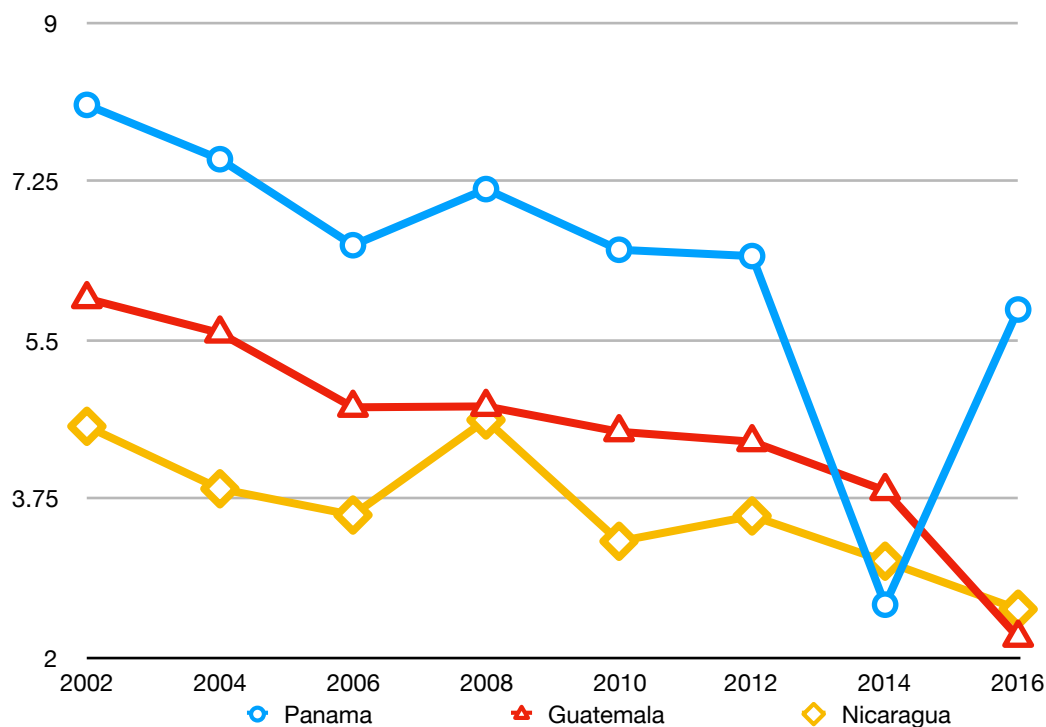
Otro índice conocido es el de Desarrollo Democrático de Latinoamérica (IDD), el cual desagrega la clasificación anterior para ubicar a Costa Rica con un desarrollo democrático alto; a Panamá en el desarrollo medio, y Honduras, Nicaragua y Guatemala en el nivel mínimo. El Salvador fluctúa en el nivel medio y bajo (Informe 2016, pp. 19 y 21). De los componentes que integran el IDD, interesa destacar el relativo a la “Democracia de las instituciones”, y según el cual Costa Rica, El Salvador y Honduras expresan pautas relativamente estables, con fluctuaciones coyunturales asociadas con procesos electorales.



Fuente: IDD. Informe 2016.

En contraste, Panamá, Guatemala y Nicaragua observan un gradual declive en el funcionamiento de sus instituciones, aun cuando el primero de ellos mantiene aceptables niveles de evaluación (sólo por debajo de Costa Rica) en tanto que los dos restantes se ubican en sus peores lugares, lo que genera dudas sobre su futuro democrático.

Gráfico 2.2. Democracias de las instituciones. Tendencias descendentes



Fuente: IDD. Informe 2016.

Si las instituciones se crean para reducir los niveles de incertidumbre de las personas y, por ende, concebidas para no cambiar (Steinmo, 2013, p. 143) ¿por qué se observan estos cambios entre países y más aún, estos cambios en sentido negativo? Sobre esta base, el presente capítulo tiene por objeto, en primer término, describir las características del sistema de partidos, del régimen de gobierno y del sistema electoral, analizando los incentivos que generan en su funcionamiento interno y entre sí. En segundo término, identificar los cambios introducidos durante el periodo, señalando sus causas y efectos. Con ello se pretende mostrar el grado de institucionalidad alcanzado en cada uno de los sistemas aludidos.

Al analizar en primer lugar los sistemas de partidos no sólo se busca mostrar la continuidad de actores políticos descritos en el capítulo anterior, sino también comenzar a establecer el nexo causal que existe entre la institucionalización de dicho sistema y el funcionamiento del sistema político en su conjunto. Para tal efecto, primero habrá de detallarse el comportamiento electoral observado en cada uno de los países de la región, con objeto de identificar con mayor facilidad a los actores políticos más relevantes, centrando la perspectiva en las elecciones legislativas. En el siguiente apartado, se habrá de analizar la estabilidad del sistema de partidos, lo cual se analiza con base en la volatilidad electoral, es decir, la transferencia de votos entre partidos, en tanto que implica que las preferencias de los ciudadanos tengan o no una identificación partidaria consistente (Mainwaring y Scully, 1995, p. 5). Asimismo, se procederá a valorar el formato del sistema de partidos, lo que suele determinarse con base en el Número Efectivo de Partidos (NEP), reforzado mediante la concentración del voto y los niveles de competitividad. Finalmente, se analizarán los rasgos y cambios observados lo mismo en los el régimen presidencial y el sistema electoral, con objeto de perfilar las relación entre el primero y los segundos.

2.2. Desempeño electoral reciente

Costa Rica

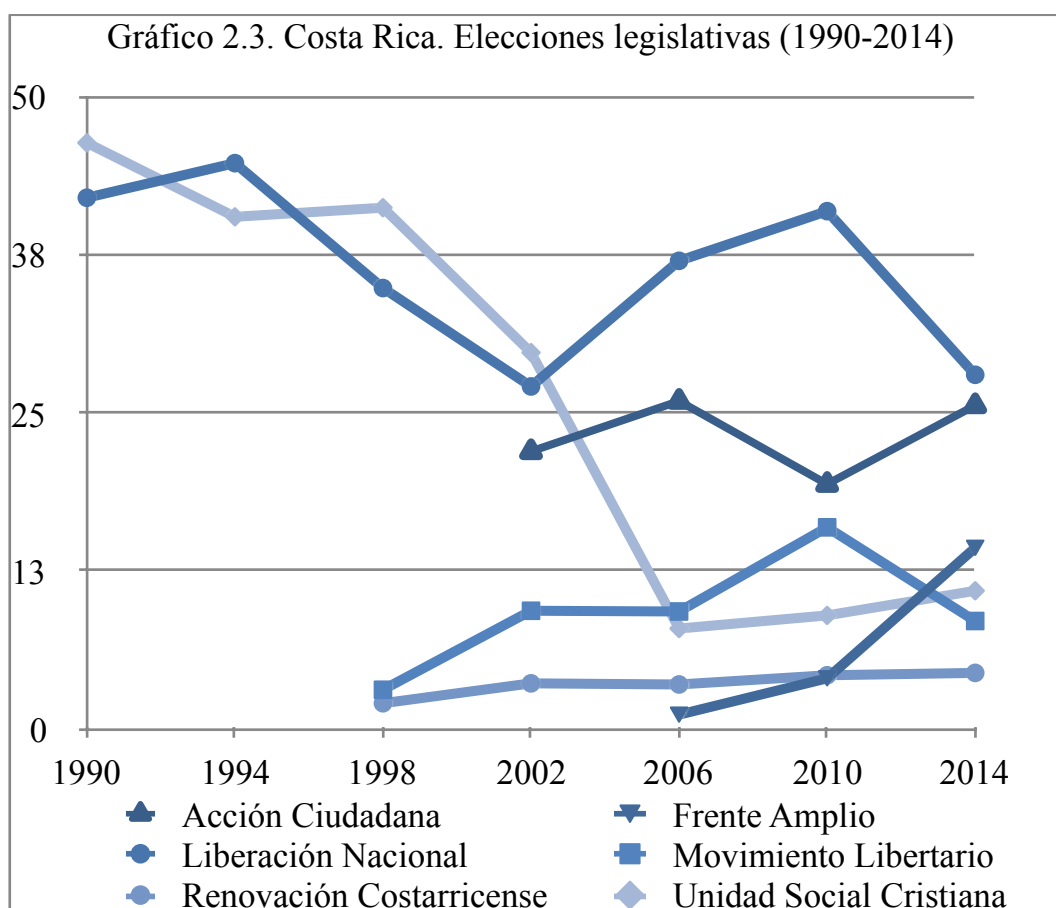
Si bien Costa Rica no se vio envuelta en una guerra civil en los años ochenta, sí estuvo sujeta a grandes presiones,³³ mismas que se vieron reforzadas por el efecto de la crisis de la deuda, con lo cual inició el cambio hacia el modelo económico neoliberal, desarticulando la estructura económica, reduciendo el gasto público y con ello, las escasas políticas de seguridad social, siendo en este país en donde se manifestó de manera más inmediata, dado que es donde sus instituciones políticas mostraban mayor continuidad.

Dicha década se registró bajo los gobiernos del Partido Liberación Nacional, correspondiendo a Óscar Arias (1986-1990) iniciar la reestructuración económica, lo cual resultaba paradójico, siendo su partido el que se presentara como el garante del Estado Benefactor costarricense. En ese sentido, una primera consecuencia fue la doble alternancia en el gobierno, que estuvieron además marcadas por un alto valor simbólico e histórico, al ser gobiernos presididos por los hijos de los próceres de la guerra civil de medio siglo atrás. Así, el triunfo de Rafael Calderón Fournier (1990-1994) del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC) ahondó la política económica, dando por tanto pie al triunfo de José Figueres Olsen (1995-1998).

Es de señalar que en ese 1994 ambos partidos concentraron arriba del 97% de la votación nacional. Sin embargo, a partir de entonces, lo mismo el PLN como el PUSC vieron una disminución en el número absoluto de votos, inicialmente más

³³ No obstante lo anterior, el gobierno de Costa Rica debió aceptar por la vía de los hechos la presencia de grupos de la “Contra” nicaragüense dentro de su territorio, particularmente durante el gobierno de Luis Alberto Monge (1982-1986) (Páez 1998).

ostentoso en el caso de Liberación Nacional, lo que permitió un nuevo gobierno del PUSC en 1998, a pesar de la aparición de nuevas formaciones a la derecha de este partido como son el Movimiento Libertario y Renovación Costarricense. Tras el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) las siguientes elecciones marcaron el quiebre inicial del bipartidismo. Si bien el PUSC conservó la presidencia con Abel Pacheco Espriella (2002-2006), lo hizo con menos votos, y ello derivado de la más acentuada caída del PLN tras la escisión de un sector que conformó Acción Ciudadana, que en su presentación en el escenario electoral alcanzó la tercera posición, aunque también por un incremento del abstencionismo que se elevó al 15%.



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del TSE.

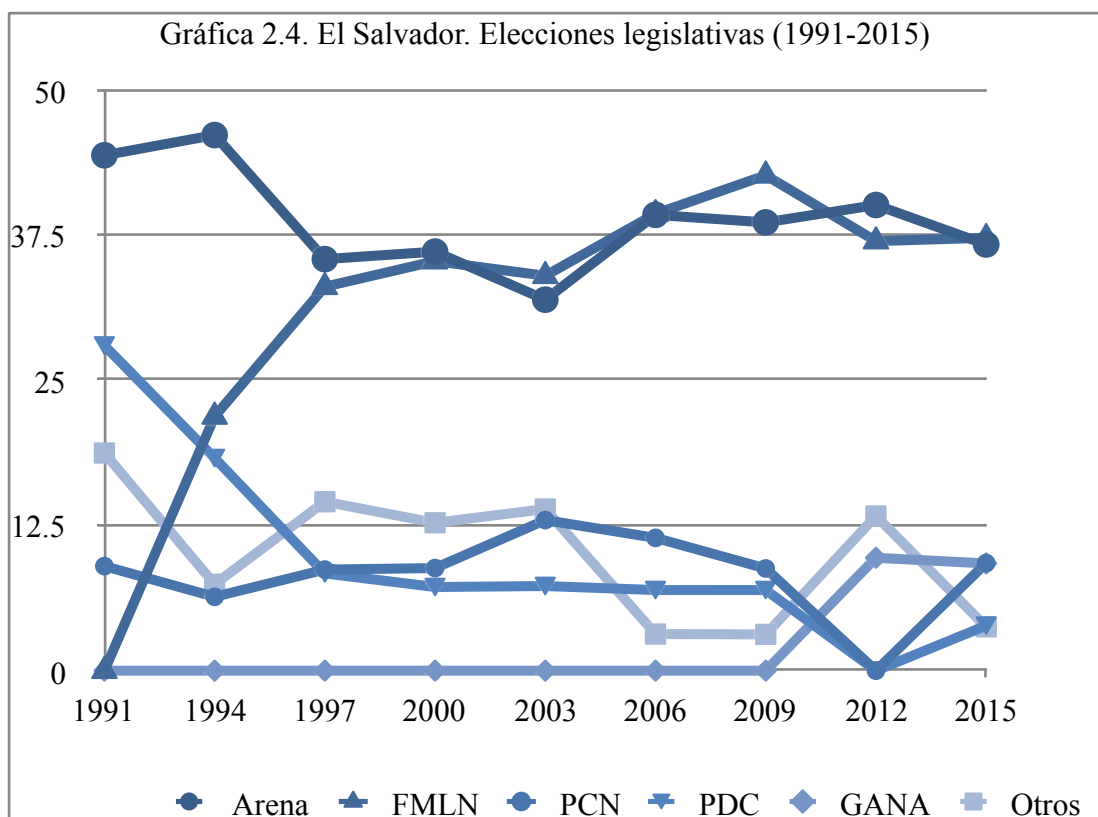
Para este momento, tres factores parecen explicar las elecciones de 2006: los escándalos por corrupción en los que se vieron involucrados los presidentes Calderón Fournier; Figueres Olsen y Miguel Ángel Rodríguez;³⁴ el eventual crecimiento del PAC (que escenificará la más cerrada contienda por la presidencia hasta ese momento) así como la posibilidad de que Óscar Arias fuera postulado de nueva cuenta, con objeto de salvar a su partido de la debacle. Este escenario fue demasiado para el PUSC, cuyos votos en buena medida se transfirieron al Movimiento Libertario o incluso hacia el propio Óscar Arias. El segundo gobierno de Arias cumplió el cometido, y con el quiebre del PUSC, logró el triunfo de su partido con la candidatura de Laura Chinchilla (2010-2014) por un margen de casi el doble de votos sobre el candidato del PAC. Sin embargo, 4 años después, el PLN había reducido en primera ronda casi un tercio de los votos recibidos en 2010 (alrededor de 300 mil) en tanto que los partidos a la izquierda del PLN, Acción Ciudadana y el Frente Amplio, incrementaron casi en esa misma proporción sus votos, en razón de lo cual los dos primeros se enfrentaron en segunda vuelta, en la que Acción Ciudadana se impuso sin problema.

El Salvador

Desde su incorporación a la escena electoral, Arena y el FMLN han dominado la vida política del país. El primero, al desplazar a la Democracia Cristiana, y el segundo, al ubicarse como principal fuerza opositora desde su aparición tras los acuerdos de paz en la elección de 1994. De esta forma, se ha establecido una

³⁴ Primero y último del PUSC y Figueres del PLN (Sonnleitner, 2010, pp. 821-822).

clara división consistente, por un lado, en la permanente disputa que sostienen el FMLN y Arena y, por otro, la que se presenta entre los restantes partidos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos Tribunal Supremo Electoral.

Guatemala

El proceso guatemalteco constituye en sí mismo un desafío por cuanto que no permite apreciar actores claros, no sólo por la fragmentación de su sistema de partidos, sino sobre todo su fluidez. Luego de la Asamblea Constituyente de 1984, y tras ocho elecciones presidenciales, ningún partido ha ocupado en una segunda ocasión el Ejecutivo nacional, es decir, ocho distintas denominaciones partidarias han triunfado a lo largo de 30 años, por no hablar de los más de 60 partidos que

han participado en todos esos comicios.³⁵ En este sentido, no es posible encontrar continuidad de políticas o institucional de algún tipo.

Tras el triunfo inicial de la Democracia Cristiana le sucedió el MAS, encabezado por Jorge Serrano como alternativa al Frente Revolucionario Guatemalteco (FRG) de Ríos Mont. Tras el fracaso del “autogolpe” de 1993, las elecciones de 1995 y 1999 tuvieron como protagonistas principales al PAN y FRG con sus respectivos triunfos. La división en el primero y la derrota del propio Ríos Mont en 2003 dieron paso a las victorias de nuevas denominaciones partidarias.

Como señala Martínez Rosón, los guatemaltecos parecen inclinarse hacia los nuevos partidos, dando lugar con ello al constante cambio de partidos en el Ejecutivo; a la persistente entrada y salida de esas mismas fuerzas del Congreso y el anticipado conocimiento del triunfador en la siguiente elección, que sería el candidato derrotado en la segunda vuelta, tal y como arriba se indicó. En esto también ha contribuido el uso del voto diferenciado entre los distintos cargos a elegir, como se destaca en el caso de la UNE en 2011, que sin presentar candidato presidencial, obtuvo en alianza con GANA, casi un cuarto de los legisladores. (Martínez Rosón, *Ibid*, pp. 195-196; Sáenz de Tejada, 2015, p. 185). En todo caso, lo que cabría valorar es si efectivamente se tratan de nuevos partidos o más bien, un permanente reciclar de partidos en los que participan las mismas personas. A reserva de tratarlo con más detalle en el capítulo siguiente,

³⁵ Entre 1985 y 1990 se presentaron 17 partidos; en las elecciones de 1995 participaron 24 y entre ese año y las recientes elecciones de 2015 se registraron 31 nuevos partidos. Solo en esta última elección se presentaron 14 partidos, de los cuales siete no existían previamente.

cabría una primera mención al respecto: el partido del actual presidente Jimmy Morales obtuvo apenas 8% de los diputados en el Congreso, pero actualmente su bancada integra 24% del mismo, al sumar a "tránsfugas" de nueve partidos distintos.

En otro orden de ideas, la incorporación de la guerrilla, después de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, si bien brindó estabilidad al sistema, no tuvo mayor incidencia en términos electorales, ya que en su primera participación obtuvo 12.5% de los votos, cifra que no ha logrado alcanzar hasta el momento. En esto bien pudo contribuir el fracaso de la consulta popular donde se presentaron al electorado las propuestas de reformas constitucionales derivadas de los acuerdos de paz, siendo rechazadas por el electorado en 1999 con una raquítica participación de menos del 20%; con un proyecto de reformas confuso e incluso tergiversado desde el Congreso, y muy poca promoción de parte del gobierno de Álvaro Arzú (Urrutia, 2013, p. 339).

En ese sentido, es difícil hablar incluso de bipolaridad más allá de la que de manera natural se deriva de la segunda vuelta para obtener la mayoría absoluta. Si bien tal bipolaridad se pudo presumir con el binomio PAN-FRG sería excesivo considerarla aún en el supuesto de que pudiera pensarse en términos no de una estricta oposición ideológica entre izquierda y derecha, sino más bien en términos de discursos populistas-conservadores y antioligárquicos (Sáenz, 2015, p. 199 y ss.). Como lo formulaba Weyland en el capítulo anterior, es evidente la ausencia de un eje de articulación de las fuerzas políticas en proyectos nacionales

relativamente coherentes, que sería el que explique la mayor fortaleza institucional de democracias como la de Chile o Uruguay, o al menos con los clivajes históricos presentes en el resto de los países del istmo.

Honduras

Desde 1981 y hasta 2009, las elecciones en Honduras se llevaron a cabo de manera regular y sin mayores problemas hasta este último año. Durante el periodo, se estableció una suerte de pauta de dos gobiernos liberales por uno de los nacionales. A los gobiernos de Suazo Córdova (1981-1984) y Azcona Hoyos (1985-1988), les siguieron el gobierno del PNH con Rafael Callejas (1989-1992), y las victorias liberales de Carlos Roberto Reina (1993-1997) y Flores Fracusee (1998-2001).

Si bien en las elecciones de 2001, Ricardo Maduro del Partido Nacional triunfó holgadamente, su candidatura estuvo sujeta a un fuerte debate al cuestionársele el cumplimiento del requisito de nacionalidad, lo que llevó al “Acuerdo Patriótico” entre los líderes partidistas, por el cual una comisión de juristas dictaminó favorablemente sobre la nacionalidad hondureña del candidato del PNH. Esta lógica de la negociación se reprodujo tiempo después con el “Gran Acuerdo por Honduras” con motivo de las elecciones de 2005, acuerdo que incluía reformas en materia económica y modernización del Estado, pero que a la postre fracasó por oposición del PLH, PINU y UD. En cierta medida, esto adelantaba también la futura crisis, dado que el resultado de esas elecciones indicaba una diferencia de

3% a favor de Manuel Zelaya del PLH, de manera que su contrincante, Porfirio Lobo no aceptó su derrota, y sólo por la mediación de la embajada norteamericana fue posible que se aceptara el triunfo del candidato liberal. Lo anterior muestra uno de los rasgos más señalados del sistema político hondureño, su capacidad de negociación, pero al mismo tiempo, el desgaste del mecanismo.³⁶

Ya como presidente, Zelaya pasó de una posición de centro hacia la izquierda, en oposición de muchas de las fracciones liberales, incluida la de el futuro Presidente Micheleti y a la sazón, presidente del Congreso, particularmente a partir de su acercamiento con la Venezuela de Hugo Chávez a través de PetroCaribe o su inclusión al ALBA en 2009. El conflicto llegó a su clímax ante la propuesta de Zelaya para establecer en las elecciones generales una cuarta urna en la que, además de la elección presidencial, de Asamblea de Diputados y alParlamento Centroamericano, se sometiera a consulta de los hondureños la pertinencia de una Asamblea Constituyente. Aun cuando inicialmente aceptada, la propuesta pronto generó suspicacias sobre todo en cuanto a la posibilidad de llevar a cabo reformas en los llamados artículos “pétreos” de la Constitución (como podían ser la duración del periodo presidencial y evidentemente, la posibilidad de reelección).

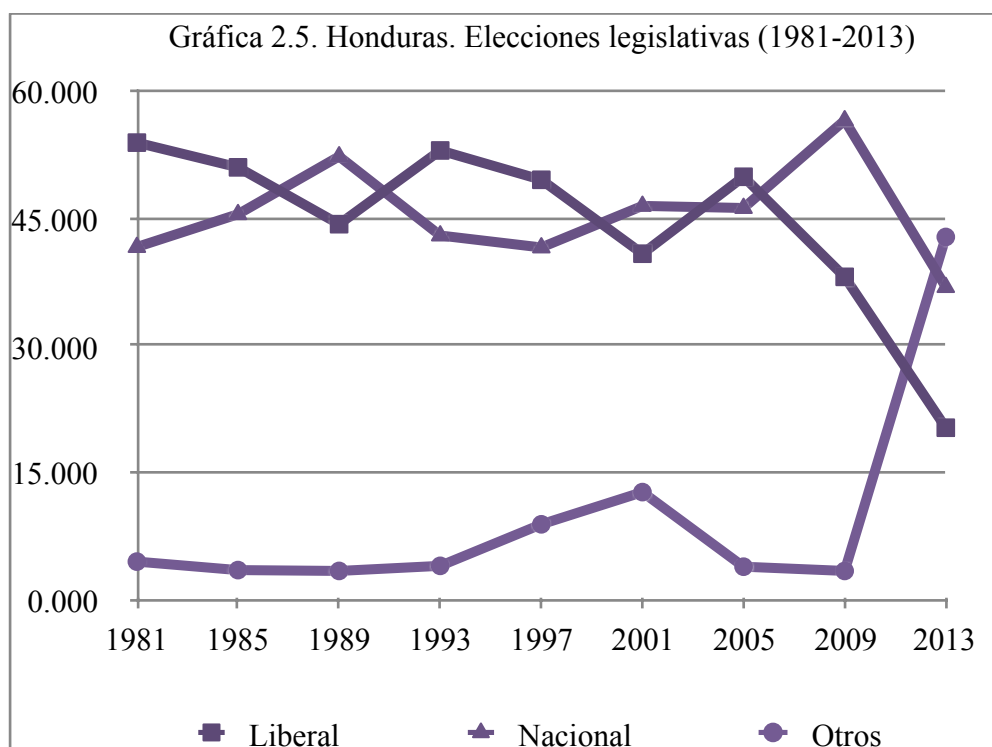
³⁶ Es preciso adicionar otros aspectos definitorios el sistema político, para lo cual conviene citar en extenso a Otero Felipe (2016, p. 296): “Hay dos elementos que a lo largo de todo este periodo han facilitado dicha estabilidad. El primero, el faccionalismo interno y la estructura jerárquica vertical de los partidos tradicionales. La creación de movimientos internos, agudizada con las listas abiertas, el voto preferencial y la celebración de primarias desde 2005, permitió la incorporación de diferentes sectores bajo las etiquetas nacionalista o liberal, y dinamizaron las estructuras partidarias... A esto se unen los impedimentos que han funcionado en la práctica para la formación y supervivencia de terceras fuerzas; todo ello fueron poderosos incentivos para que dichas facciones se mantuvieran dentro de ambos partidos. El segundo elemento fundamental es el clientelismo como mecanismo para mantener las lealtades partidistas y atraer el voto.... Ambos rasgos nos explicarían por qué muchas de las reformas electorales no alteraron el protagonismo de liberales y nacionalistas, ni ocasionaron transformaciones en la estructura de la competencia.

Todo esto enrareció el clima político: la Suprema Corte determinó la inconstitucionalidad de la consulta y el comandante en Jefe de las fuerzas armadas se negó a distribuir la papelería correspondiente a la consulta, razón por la cual fue destituido por Zelaya. En respuesta, el Ejército detuvo a Zelaya, Micheletti asumió la Presidencia provisional y organizó nuevas elecciones de donde resultó triunfador Porfirio Lobo, quien autorizó el regreso de Zelaya a Honduras en 2011.

Como podía preverse, este capítulo dio origen a una importante recomposición política como no se había dado en Honduras ni siquiera durante la transición. Por el lado de la izquierda, lo que fuera el Frente Nacional de Resistencia Popular, movimiento opositor al golpe militar, se transformó en Libertad y Refundación (Libre), partido bajo el liderazgo del propio Zelaya, así como en el Frente Amplio Político Electoral de Resistencia (FAPER) reconocido en mayo de 2012. En el polo ideológico opuesto se registraron el Partido Anticorrupción (PAC) con buena estructura territorial en zonas urbanas, y el Partido Alianza Patriótica Hondureña (APH) del general Romeo Vázquez Velásquez, jefe de las fuerzas armadas en tiempos de Zelaya, de extrema derecha.

Las elecciones de 2013 reflejaron el fuerte efecto de esta recomposición del sistema de partidos dado que Libre, que postuló a Xiomara Castro, esposa de Zelaya, desplazó a los liberales a una tercera posición, aunque no pudo alzarse con el triunfo en tanto que el PNH y su candidato Hernández alcanzaron la

presidencia con 36.8% de los votos contra 28.7% de Libre, el PAC quedó ubicado como la cuarta fuerza por debajo del PLH.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del TSE.

La gráfica anterior muestra la gran estabilidad que hasta 2009 mostró el bipartidismo hondureño, a grado tal que concentró durante todo este periodo 90% de las preferencias electorales y que en 2013 observa un profundo quiebre en el que, si bien perjudicó a ambos partidos, el efecto negativo se concentró en el Partido Liberal y colocó al Congreso hondureño en un nivel de fragmentación desconocido hasta este momento.

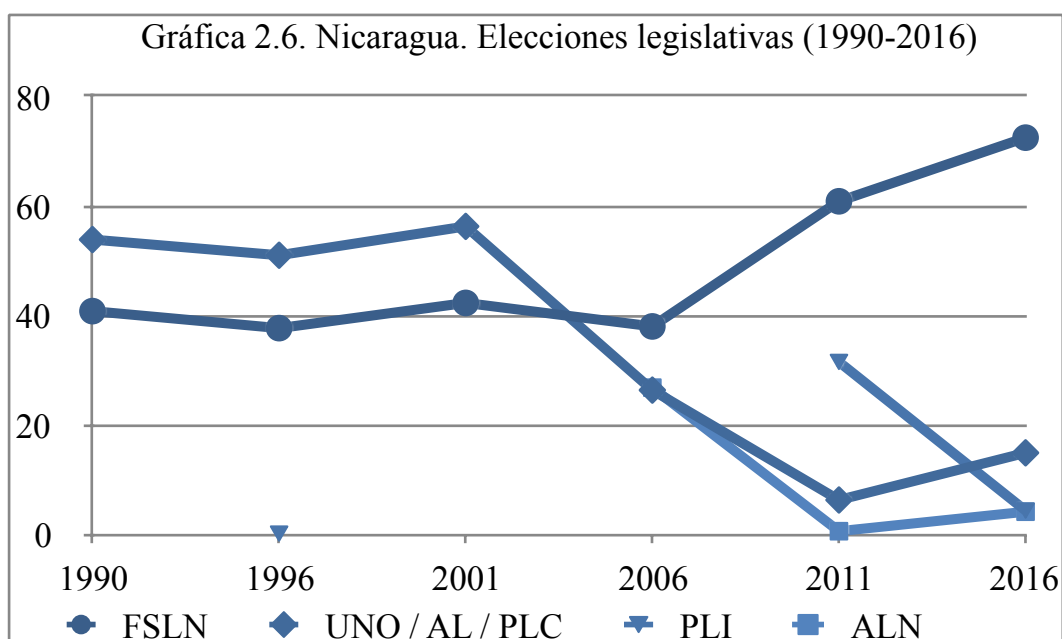
Por eso, como señala Otero (2016, p. 276), las elecciones de 2013 marcan una ruptura de las que habían sido las tres constantes del sistema de partidos durante

las décadas siguientes a la transición, a saber: 1) la notable estabilidad de los resultados de los partidos tradicionales y el bajo rendimiento de los partidos minoritarios; 2) la persistencia del PLH en el nivel departamental, y 3) el perfil de los candidatos, empresarios o terratenientes, con trayectorias intermitentes en la esfera pública y en los partidos. Y en efecto, la entrada de nuevos partidos modificó el patrón de apoyo a nivel departamental a costa del PLH, desplazado por Libre, y la aparición de nuevos perfiles, como la ya mencionada Xiomara Castro; Salvador Nastralla por el PAC, periodista deportivo de gran popularidad y de Vázquez, ex jefe de las fuerzas armadas a la cabeza de la Alianza.

Nicaragua

Las dificultades en la consolidación democrática en Nicaragua comenzaron a plantearse con la falta de estabilidad en su sistema de partidos. Ello se reflejó obviamente en primer término dentro del sandinismo, que se encontró en la disyuntiva entre una opción negociadora con el gobierno de Violeta Barrios, encabezada por Sergio Ramírez, y la opción más intransigente conducida por Daniel Ortega en la dirigencia del FSLN, división que habría de culminar en la aparición del Movimiento Renovador Sandinista (MRS) en 1996. Si bien dicha escisión a la postre no tendría un impacto electoral significativo, no deja de llamar la atención que una situación similar aconteciera una década después tras la expulsión del partido del popular alcalde de Managua, Henry Levites, surgido también de las filas sandinistas, recreando al MRS en 2006.

Sin embargo, las divisiones fueron de mucha mayor trascendencia en el heterogéneo antisandinismo. Si bien refrendaron su triunfo con la Alianza Liberal que llevó a la presidencia del país a Arnoldo Alemán (1996-2001) y con el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) teniendo por candidato a Enrique Bolaños (2001-2006), las diferencias entre estos dos personajes dieron la pauta para la gestación de la que hubiera sido considerada previamente una alianza imposible.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del CSE y UE

Tras la acusación por parte del gobierno de Bolaños a su antecesor por corrupción, Alemán, en control del PLC y sus diputados, entabló un acuerdo con Daniel Ortega, y por el cual se intercambiaron condiciones de impunidad mutua; reparto de posiciones en los distintos órganos del Estado; restricciones a la participación política de nuevos actores (a efecto de cerrarle el paso a las escisiones de ambas fuerzas políticas) y, quizá lo más importante para Ortega,

reducir el porcentaje necesario para eludir la segunda vuelta electoral presidencial, lo que permitió el triunfo del sandinismo en 2006. Estas elecciones estuvieron marcadas por dos fuertes escisiones dentro de ambos bandos, siendo la más significativa la encabezada por el banquero Eduardo Montealegre y la recién creada Alianza Liberal Nicaragüense, en tanto que el PLC volvió a postular a Alemán. Como se aprecia de la gráfica y tabla siguiente, la división en el bando liberal fue suficiente para permitir el triunfo de Ortega que incluso obtuvo en esa ocasión menos votos que los alcanzados en 2001.

Así, los efectos del Pacto Alemán-Ortega no desembocaron en el predominio del liberalismo, sino por el contrario, en la hegemonía del sandinismo y una derecha fragmentada e incapaz de presentarle oposición alguna, a grado tal que después de los comicios municipales de 2008 no es posible afirmar que en Nicaragua haya elecciones competitivas (Sonnleitner, 2010 y 2013). Un último botón de muestra que ejemplifica lo anterior es el aportado por Martí Puig:

Además, según la Ley electoral, las 11808 juntas receptoras de votos, están compuestas por miembros de las dos formaciones que quedaron en el primer y segundo puesto en las últimas elecciones, y como la primera formación (desde 2006) siempre es el FSLN y la segunda fuerza suele estar intervenida o aliada con los sandinistas (como ocurrió con ALN en 2008 o con el PLC en 2011) es posible afirmar que los sandinistas controlan las elecciones desde las mismas urnas (2016, p. 314).

De entonces a la fecha, el proceso político en Nicaragua se ha caracterizado por un persistente fortalecimiento del sandinismo y el permanente deterioro de la oposición en su conjunto. Después de la derrota en 2006, el antisandinismo no ha podido levantar cabeza y gradualmente ha perdido presencia, a tal grado que con dificultades alcanzó 25% de la votación en las recientes elecciones. En contraste,

el sandinismo de Daniel Ortega, en el lapso de una década duplicó su porcentaje de votación para alcanzar un sorprendente 72%.

Tabla 2.1. Nicaragua. Elecciones legislativas. Votos por partido

	1990	1996	2001	2006	2011	2016
FSLN	579,723	669,443	915,417	842,991	1,583,199	1,806,651
UNO/AL/ PLC	764,748	904,908	1,216,863	586,034	167,639	374,898
PLI		5,665			822,023	112,562
PC			29,933			57,437
APRE					9,317	35,002
CCN		72,621				
PCN		40,046				
ALN				595,952	19,658	107,392
MRS		7,724		187,936		
Otros	74,913	73,144		2,110		
Total	1,419,384	1,773,551	2,162,213	2,215,023	2,601,836	2,493,942

Fuente: Consejo Supremo Electoral; IPADE; Unión Europea.

Incluso, si se consideran los votos absolutos, y de haberse conservado la regla preexistente para la segunda vuelta, hubiera sido altamente posible una derrota del sandinismo por más de 100 mil votos en 2006, pero luego de ese resultado, el FSLN ha logrado allegarse de los votos antes opositores. Bastaría señalar que el universo de votantes entre 2006 y 2011 creció en 380 mil personas, pero la votación por el Frente Sandinista aumentó en más de 700 mil votos, y más aún, cuando en la pasada elección el nivel de participación se redujo en poco más de 100 mil votantes, el FSLN aumentó su votación en más de 200 mil sufragios.

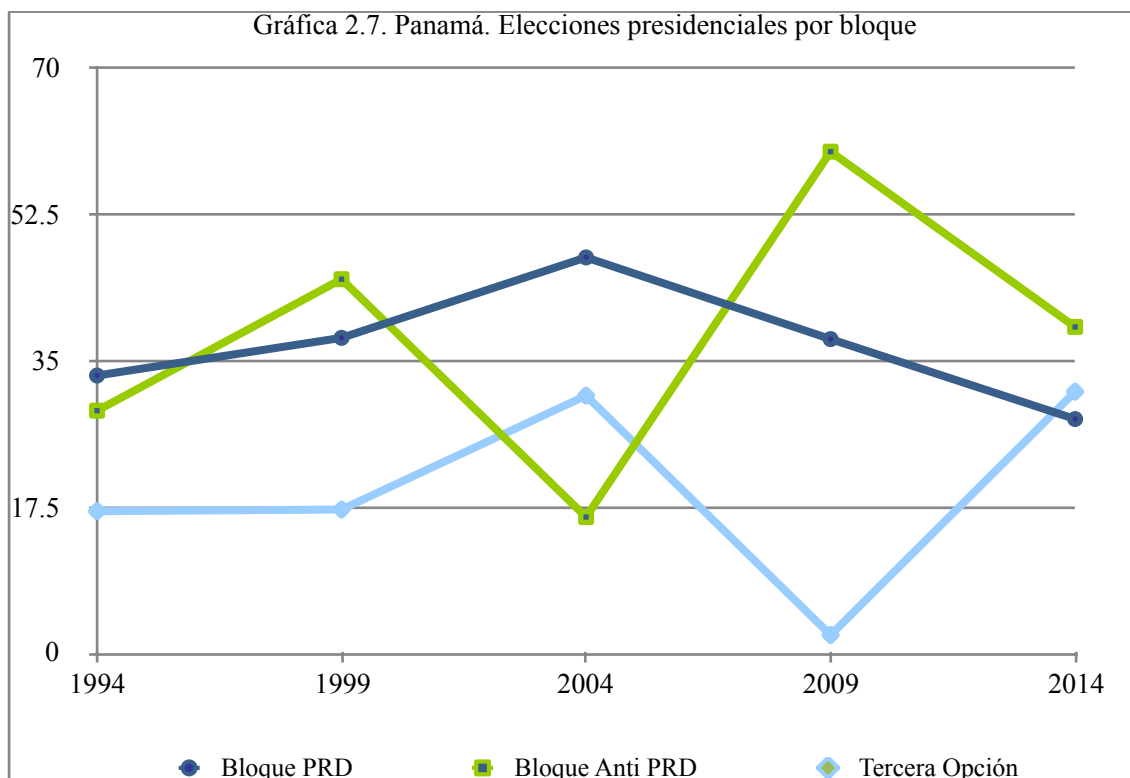
Visto a la distancia, es evidente que la lógica bipolar que caracterizó a Nicaragua en la década de los noventa y el primer lustro del nuevo siglo dejó de ser la pauta dominante en el país. El antisandinismo no supo lidiar con la derrota de 2006, debilitada por sus diferencias intestinas y por la pérdida de posiciones políticas.

Panamá

El sistema de partidos en este país está marcado por el clivaje histórico entre el torrijismo (estructurado alrededor del PRD) y el antitorrijismo (que en la mayoría de los casos se organiza alrededor del Partido Arnulfista/Panameñista) que, como referentes básicos de las elecciones, han estado acompañadas por terceras fuerzas políticas, aunque han carecido por lo general de continuidad.

Sin considerar las elecciones de 1989, el país ha visto cinco claras alternancias de esas coaliciones: Ernesto Pérez Balladares (del PRD, en 1994); Mireya Moscoso (del PP, en 1999) y Martín Torrijos (nuevamente del PRD, en 2004). En 2009, y tras el desastroso resultado de las elecciones previas, el arnulfismo aceptó no encabezar la coalición anti PRD, sumándose a la candidatura de Ricardo Martinelli y su partido Cambio Democrático, que obtuvo poco más del 60% de las preferencias. Ya en 2014, y luego de las acusaciones contra Martinelli por corrupción, Javier Valencia del arnulfismo fue electo presidente. Un elemento significativo es que las terceras fuerzas políticas, aunque cambiantes, cuentan con una efectiva capacidad no sólo de incidir, sino de aspirar al poder. De hecho, el triunfo de Martinelli es una continuidad de lo observado con Rubén Blades y su

movimiento Papa Egoró en 1994; con Alberto Vallarino en 1999 y Guillermo Endara que en 2004 alcanzó 30% de la votación. Por otro lado, las coaliciones suelen jugar un papel más relevante en el polo anti PRD, dado que todos sus triunfos en las presidenciales hubieran sido imposibles sin ellas, lo que no sucede con el PRD (Brown y Sonnleitner, 2016, p. 363).



Fuente: Elaboración propia con datos del TSE.

Esto en buena medida se debe a que el voto del PRD es bastante estable y superior al de cualquier otro partido, al variar en una franja entre el 32 al 38% e incluso en las dos últimas elecciones, con una votación más elevada que su candidato presidencial. Por lo que hace al anullismo, su porcentaje de votos en las legislativas es también bastante homogéneo, al rondar entre 19 y 22% salvo la

elección de 2004.³⁷ Por el lado de las terceras fuerzas se presenta un fenómeno similar. Además de las coaliciones, otro factor que parece incidir particularmente en los comicios presidenciales es el que Brown y Sonnleitner definen como de “notabilidad” de los candidatos, por el cual las variaciones entre un partido y su candidato pueden ser bastante fuertes (Brown y Sonnleitner, 2016, p. 369 y ss.).

2.3. Indicadores de la institucionalidad de los sistemas de partidos

Volatilidad electoral

Este indicador es el más aceptado para evaluar la institucionalidad de un sistema de partidos.³⁸ Como referencia puede citarse a Crespo y Garrido (2008, p. 181):

La volatilidad media en 13 países de la Europa Occidental entre 1885 y 1985 fue del 8.6 por ciento, según los datos de Bartolini y Mair. Para un espacio temporal más reducido, entre 1977 y 1989, la media de 17 naciones de la Europa Occidental fue del 11.05. Para el conjunto de los países latinoamericanos, la media de la suma de la volatilidad en el voto en elecciones parlamentarias y en elecciones presidenciales es muy superior: 28.9 por ciento. Ecuador tiene la mayor volatilidad media de la región (38.6 por ciento entre 1979 y 1996) junto a Perú (58.5 por ciento entre 1980 y 1992), con Brasil y Bolivia en niveles muy próximos (33 y 34.5 por ciento respectivamente). En cambio, Chile registra valores mucho más reducidos, lo cual es síntoma de una mayor institucionalización.

Como se desprende, la volatilidad es un indicador que supone una relación inversa con la institucionalidad del sistema de partidos, de manera que a mayor volatilidad, menor estabilidad y viceversa. En ese sentido, un sistema de partidos con volatilidad cercana a 10 puntos supone electores claramente identificados con

³⁷ La derrota provocó que en 2005 su cambio de nombre de arnulfista a panameñista.

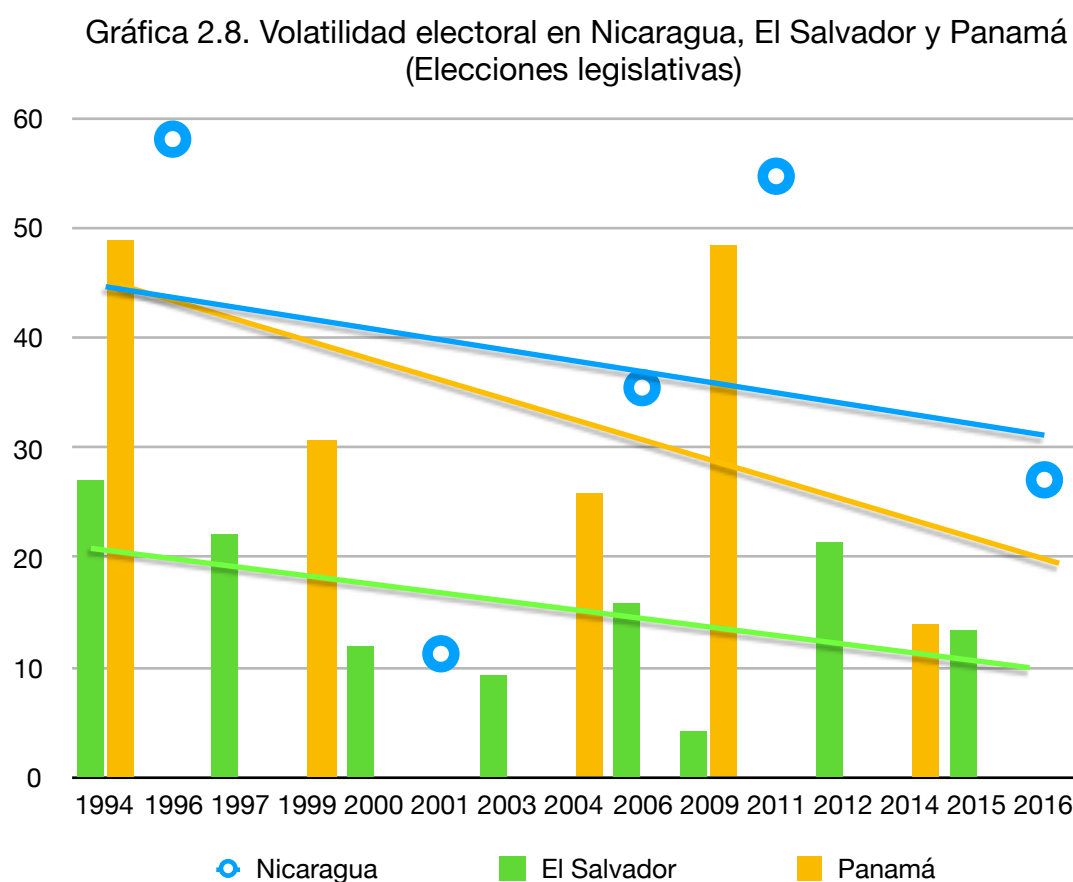
³⁸ Si bien Mainearing y Scully (1995) proponen tres indicadores adicionales, Crespo y Garrido (2008, p. 181) no los consideran dada la dificultad de obtener datos fiables, así como la subjetividad que deriva del “juicio de los expertos” al que aluden los primeros autores.

sus respectivos partidos, y donde sus preferencias no cambian de manera significativa, en virtud de lo cual a las elecciones que se producen en esta condición se les denomina de continuidad. Cuando la volatilidad es superior a los 25 puntos, se presume un cambio en las preferencias y, por tanto, en los resultados electorales, pero no necesariamente una modificación en la identificación partidaria y por ende, de sus bases de apoyo, lo que acontece por coyunturas puntuales como rasgos de los candidatos, escándalos de corrupción o una situación económica adversa. Es por ello que las elecciones donde se aprecia tal volatilidad se les denomina como desviadas, en tanto que una vez transcurrida la coyuntura, hay un retorno a la pauta de continuidad. Finalmente, las elecciones en las que se identifica una volatilidad superior a los 50 puntos se les denomina críticas o de realineamiento, lo que significa que lo mismo cambian las bases de apoyo de los partidos como sus resultados electorales, de manera que el sistema de partidos se modifica en su conjunto (León, 2016, pp. 36 y 37).³⁹ A esta clasificación cabría agregar el llamado desalineamiento, por el cual se observa la gradual pérdida de identificación ciudadana para dar paso a una configuración distinta en el sistema de partidos y con ello, a un realineamiento de las identificaciones (Sánchez, 2007).

En la región se distinguen varias pautas en las variaciones de la volatilidad electoral. La más clara consiste en su reducción, como se desprenden de los

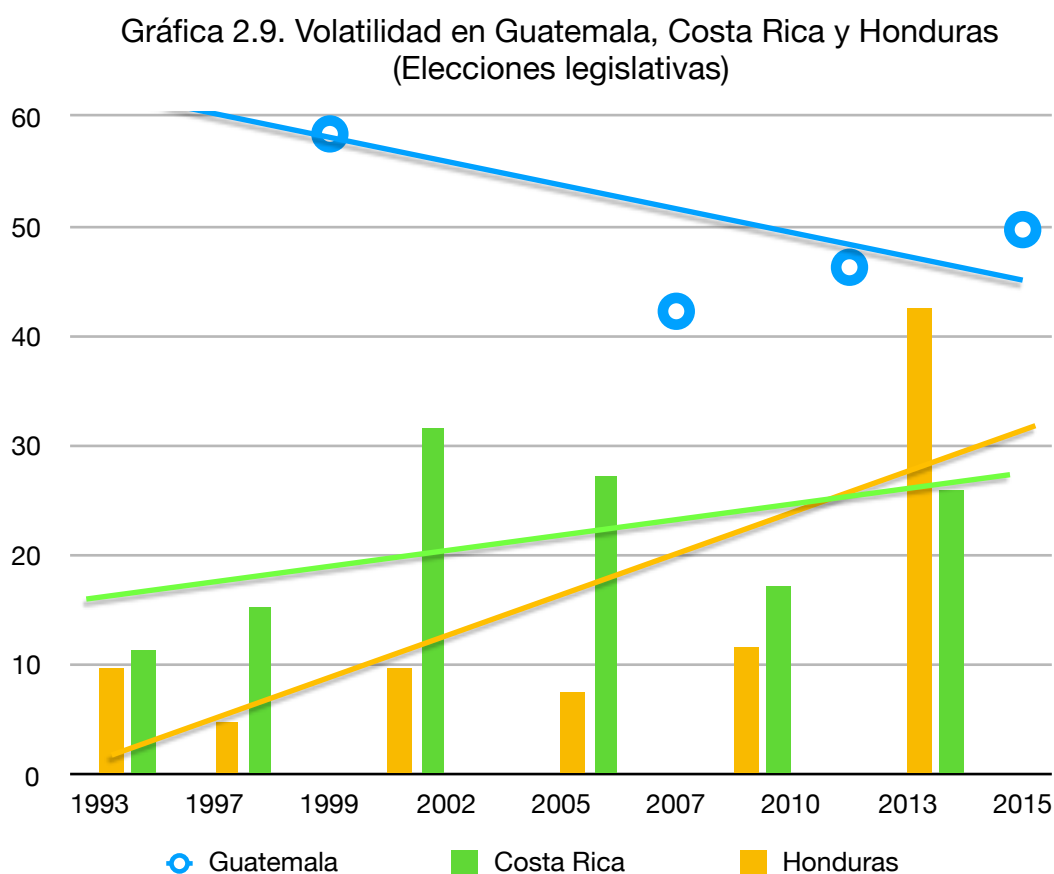
³⁹ De acuerdo con V. O. Key, a las tres señaladas cabe agregar las elecciones de conversión, en las que hay un cambio en las bases de apoyo en un partido, pero no modifican sus resultados, es decir, cuando un sector de electores deja de votar por un partido, pero es sustituido por otro sector equivalente en votos, y por ende, el índice de volatilidad es similar a las elecciones de continuidad (citado por León, *Ibid*).

casos de El Salvador y Panamá, de manera que las preferencias de los electores tienden a estabilizarse, y con ello, el sistema de partidos, no obstante que en las elecciones de 2009 en el segundo de estos países el índice casi alcanzara los 50 puntos (por la candidatura de Ricardo Martinelli) se puede caracterizar este proceso como elección desviada, dado su inmediato retorno a la tendencia de reducción de la volatilidad. En cuanto a El Salvador, el incremento de la volatilidad en la elección de 2012 se explica por la escisión al interior de Arena para constituir la Gran Alianza Nacional (GANA), lo cual no modificó significativamente la tendencia decreciente durante todo el periodo y que ha llevado al promedio de volatilidad a un rango de entre 12 y 16 puntos.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los órganos electorales.

Si bien Nicaragua observa una tendencia similar a los anteriores casos, no deja de llamar la atención los cambios bruscos en su trayectoria. Con la elección de Enrique Bolaños en 2001 el movimiento de las preferencias en un entorno polarizado llegaron a su punto más bajo. Sin embargo, la ruptura en el seno del liberalismo derivó en un nuevo ascenso de la volatilidad en 2006, y que aún más se incrementó para la primera reelección de Daniel Ortega en 2011, llevando el índice a casi 55 puntos lo que, considerando la transferencia de votos absolutos analizada líneas arriba, muestra un claro realineamiento que ha favorecido al FSLN, luego de lo cual la volatilidad se redujo a la mitad en 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de los órganos electorales.

Por su parte, Costa Rica y Honduras han visto un incremento de la volatilidad electoral, visible sobre todo al provenir de un periodo previo donde dicho indicador también era cercano a un dígito. En el primero de ellos el incremento más notable se aprecia en 2002 con la irrupción del PAC, y aun cuando en las sucesivas elecciones esto pareció reducirse, el promedio en todas ellas es cercano a los 24 puntos, mostrando con ello que el desalineamiento sigue siendo importante.⁴⁰ Respecto a Honduras, la elección de 2013 muestra los efectos del golpe militar de 2009 y la aparición de Libre como nuevo actor político, el cual fracturó las bases de apoyo del Partido Liberal, lo que también hace referencia a un realineamiento, aun cuando sea prematuro afirmar si dicho proceso concluyó o pueda seguir la intermitencia del caso costarricense.⁴¹ Finalmente Guatemala observa niveles de volatilidad persistentemente elevados, nunca por debajo de los 40 puntos, de manera que pensar en términos de identificación partidaria del electorado es bastante endeble, y en cuyo caso conviene pensaren términos de nula institucionalización.

En resumen, solo dos países, El Salvador y Panamá han mostrado una trayectoria que tiende a consolidar sus respectivos sistemas de partidos, reduciendo los niveles de variación en las preferencias de sus respectivos electorados, aun cuando se lleguen a presentar coyunturas como de elecciones desviadas. En

⁴⁰ Una revisión preliminar de la volatilidad considerando la más reciente elección parece indicar que ésta se elevó de nueva cuenta dicho indicador a poco más de 30 puntos.

⁴¹ Un cálculo preliminar en este caso apunta a que la volatilidad se redujo a los 18 puntos. Sin embargo las acusaciones de fraude por parte de la oposición obligan a considerar el dato aún con cautela.

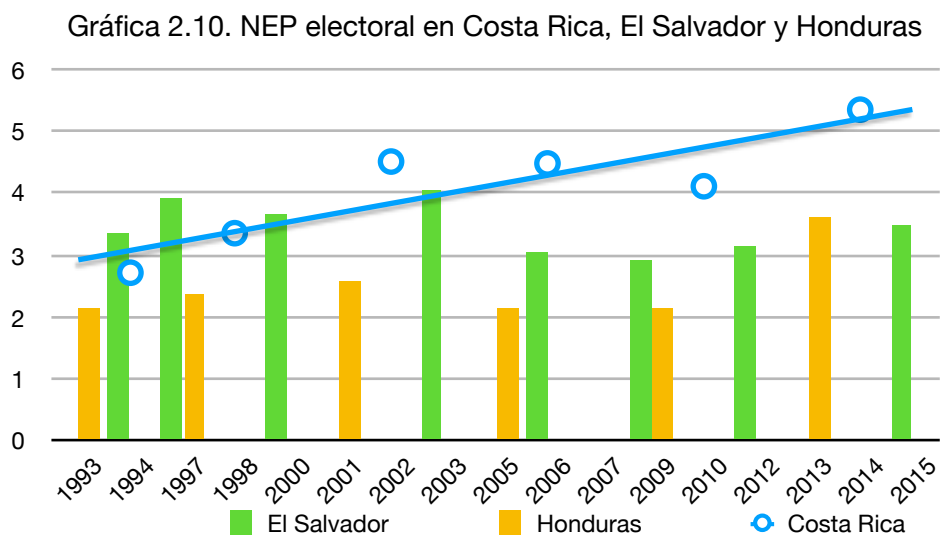
Costa Rica, Honduras y Nicaragua, que observaron una pauta de fuerte bipartidismo muestran, más temprano que tarde, un realineamiento de esa bipolaridad, sin que se conduzcan hacia similares formatos en el sistema de partidos, como se podrá apreciar en las siguientes líneas. Guatemala por último, reivindica su condición de clara ausencia no de estabilidad, si no de institucionalidad misma.

Número Efectivo de Partidos, concentración y competitividad

Para determinar hacia dónde se dirigen los cambios arriba indicados en los sistemas de partidos, se utiliza el Número Efectivo de Partidos (NEP), que se obtuvo para elecciones legislativas. En el caso salvadoreño, el NEP se ubica persistentemente entre tres y cuatro. Respecto a Honduras, dicho indicador se mantuvo en dos a lo largo del periodo analizado, salvo la ya comentada elección de 2013, cuando dicho indicador se elevó a 3.5. En Costa Rica el NEP se ha incrementado de manera constante para pasar de tres a cinco partidos. En este sentido, sólo en Honduras se observa un evidente cambio del bipartidismo al pluralismo partidista, mientras los otros países se conservan en un formato de pluralismo moderado.

Por lo que hace a las elecciones presidenciales, mientras en Honduras el índice es prácticamente idéntico que en la medición legislativa, en El Salvador y Costa Rica se reducen a dos y cuatro respectivamente, lo que ciertamente no hace mucha diferencia en el último caso, por mantenerse en un formato de pluralismo

moderado, pero que resulta relevante en El Salvador, por ubicarlo en un claro bipartidismo, razón por la cual se sostiene que en este país operen dos formatos en el sistema de partidos de manera simultánea, en tanto que la lógica de interacción entre ellos es diferente según se trate de elecciones presidenciales o parlamentarias (Artiga, 2015).

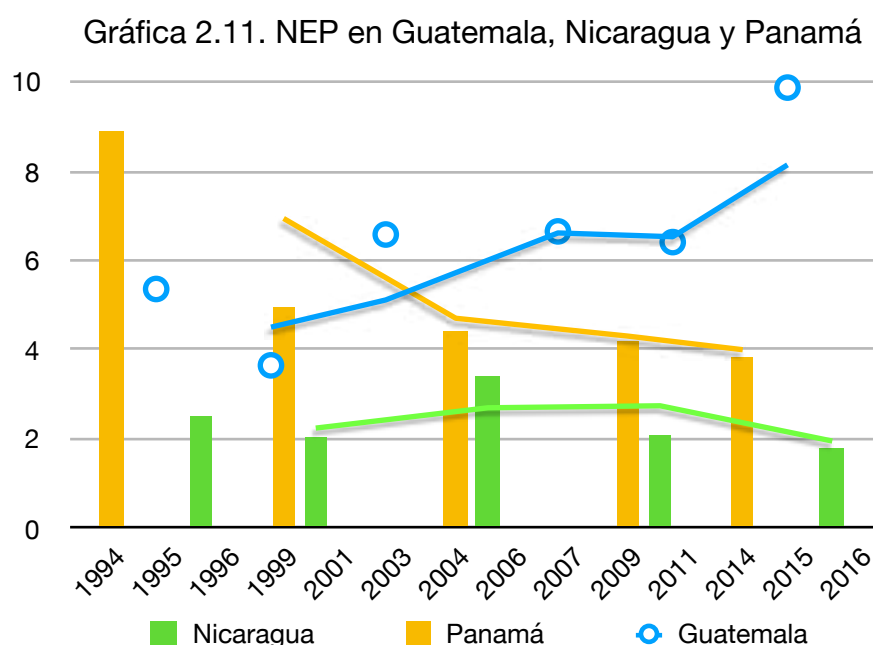


Fuente: Elaboración propia con base en datos de los órganos electorales.

Por su parte, la alta volatilidad de Guatemala refleja un sistema de partidos de gran fluidez, dado el persistente aumento del NEP. Salvo el periodo de confrontación entre el PAN y el FRG en los años noventa, el indicador se ha incrementado para alcanzar diez en la más reciente elección. Panamá muestra una reducción del NEP de nueve a cuatro, número en el cual se ha mantenido en las últimas elecciones.

Nicaragua representa un caso particularmente interesante, dado que la tradicional bipolaridad entre sandinismo y antisandinismo se fracturó en las elecciones de

2006 dando la impresión de un pluralismo moderado que, no obstante, resultó efímero al regresar de nueva cuenta a un virtual bipartidismo en términos del NEP, pero que, como se verá más adelante, se acerca demasiado a un sistema hegemónico. Por lo general, también en estos países el NEP en las elecciones presidenciales es ligeramente inferior, de manera que no modifica las pautas descritas.

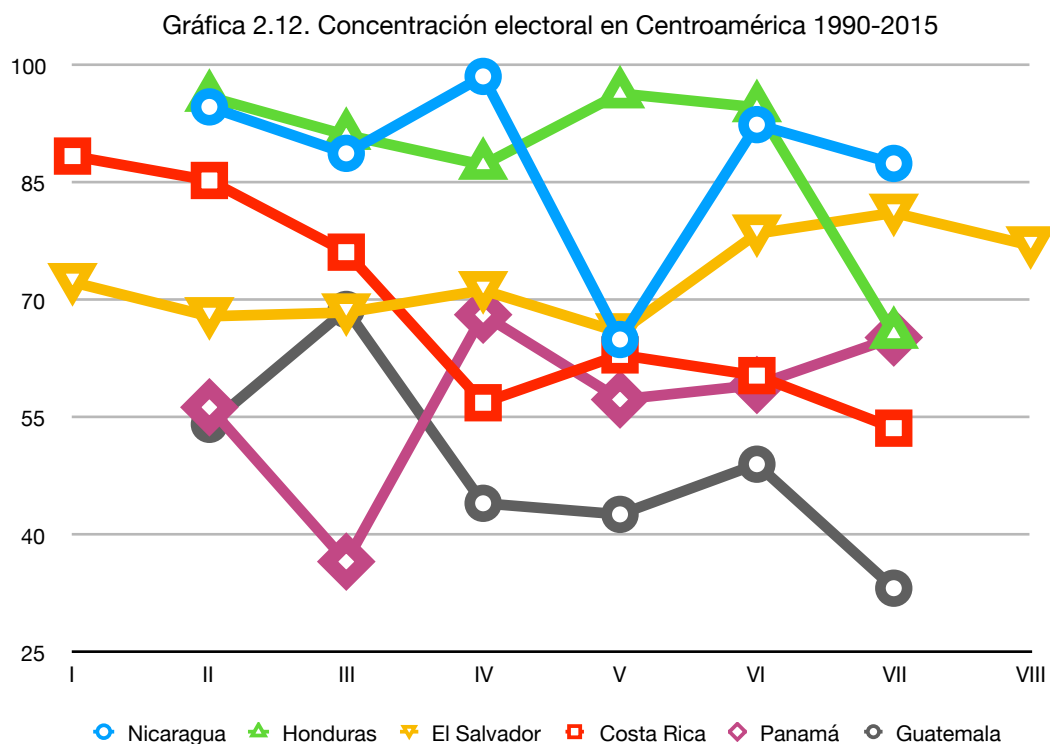


Fuente: Elaboración propia con base en datos de los órganos electorales.

En suma, la región ha tendido en lo general hacia la conformación de pluralismos moderados relativamente estables. En Costa Rica y Honduras a través de la fractura del tradicional bipartidismo; en Panamá mediante la reducción de un sistema bastante fragmentado y en El Salvador como el ejemplo de mayor consistencia en todo el periodo. Las excepciones a esta perspectiva son Nicaragua y Guatemala. El primero, al mantener un formato bipartidista con

atisbos hegemónicos, y el segundo como claro ejemplo de sistema con gran fragmentación y por ende, de nula institucionalidad.

Esta transformación de los sistemas de partidos en la región se confirma mediante el análisis de la concentración del voto entre las dos principales fuerzas políticas, dado que una menor concentración denota mayor pluralidad del sistema. Esta transformación es bastante clara en Honduras y Costa Rica, donde la concentración del voto se ha reducido alrededor de 30 % para fluctuar entre 55% y 65%.



Nota: Los números romanos indican periodos de 3 años entre 1990 al 2015
 Fuente: Elaboración propia

En el lado opuesto, Panamá observa un incremento cercano al 30%, situándose en la misma condición de Honduras, en tanto que El Salvador se caracteriza por

una estabilidad persistente que alcanzó su mayor nivel en las elecciones celebradas en 2009 con un alto grado de polarización, pero luego de lo cual regresó a su promedio cercano al 72%.

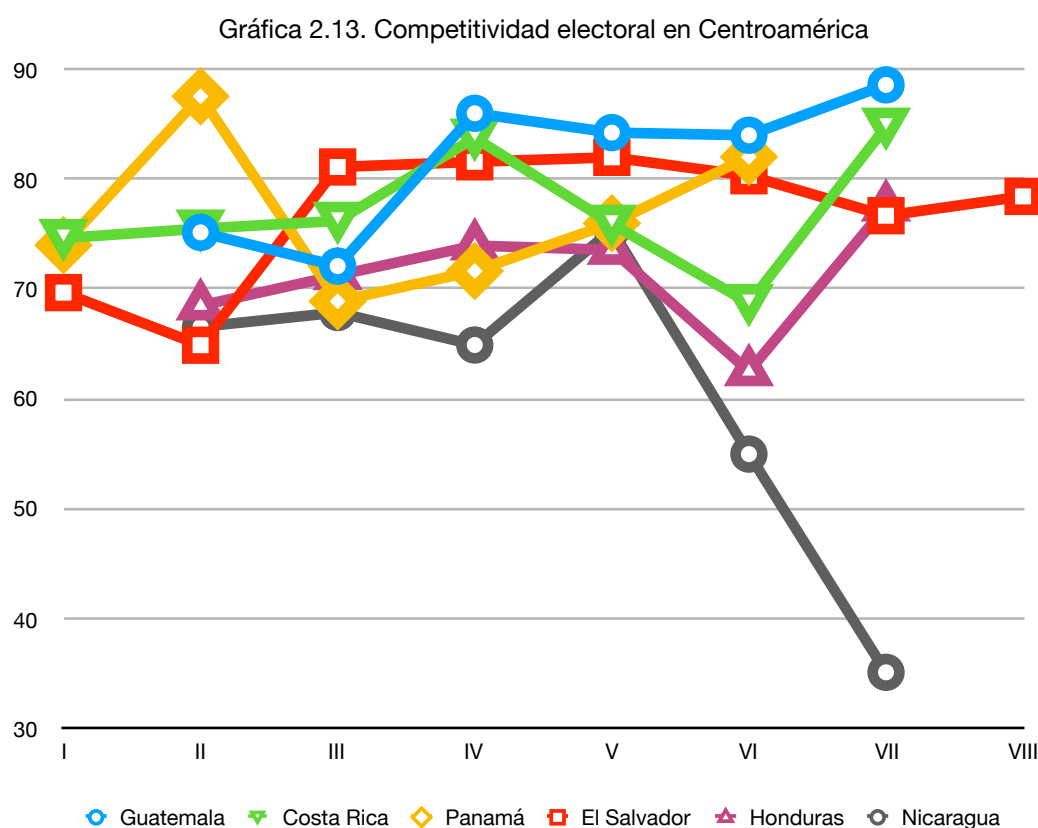
Así, la región ha tendido hacia ese pluralismo que ya indicaba el NEP, con las consabidas excepciones. Por el lado de Guatemala, la concentración que alcanzó a fines de los años noventa ha descendido a grado tal que en la última elección se ubicó en apenas 33%. Por su parte, y salvo la elección de 2006 en la que el liberalismo se dividió, Nicaragua es el país que a la fecha conserva la tasa más elevada de concentración, cercano al 88%. Sin embargo, dicha cifra está lejos de reflejar un bipartidismo, tal como se verá más adelante.

En todo caso, no sobra señalar que la reducción de la concentración del voto en países como Costa Rica y Honduras no puede dissociarse del debilitamiento de las bases de apoyo a los partidos que integraron su tradicional bipartidismo, en tanto que los casos de Panamá y El Salvador muestran por el contrario su mayor consistencia. Nicaragua y Guatemala parecen indicar más bien una atrofia en el sistema de partidos.

En efecto, esto es particularmente visible con el análisis relativo a la competitividad:⁴² En Nicaragua dicho indicador se redujo abruptamente en las dos

⁴² Para este propósito utilizo la fórmula propuesta por Juan Reyes del Campillo (2014, p. 45) en tanto que resulta más significativo para sistemas multipartistas, y que se expresa en los siguientes términos: $Competitividad = 100 - [(P1 + MV)/2]$, donde P1 es el porcentaje de votos del partido ganador y MV es el margen de victoria respecto al segundo lugar, de manera que incorpora también la incidencia que tienen el resto de los partidos y no únicamente los dos primeros lugares.

últimas elecciones con los triunfos del FMLN, y en los que no pueden soslayarse las reformas emprendidas para favorecer tal situación. En el lado opuesto, Guatemala es el país con la competitividad más elevada de la región, incrementada simultáneamente por el aumento del Número Efectivo de Partidos, así como a la consecuente reducción de la concentración electoral. En los demás países la competitividad fluctúa entre 75 y 85 puntos, con ligeras tendencias a incrementarse a lo largo del periodo.



Nota: Los números romanos indican periodos de 3 años entre 1990 al 2015

Fuente: Elaboración propia

En resumen. El bipartidismo de Costa Rica y Honduras se sustentó en las fuerzas políticas que, junto con el arnullfismo panameño, son las de mayor antigüedad en la región. Su permanencia hasta la fecha sería prueba de una mayor

institucionalización en al menos los dos primeros criterios de Huntington citados en la introducción: el cronológico y el generacional.

Sin embargo, ambos países han observado una transformación hacia el pluralismo moderado, principalmente a partir de desprendimientos de esas mismas organizaciones: PAC como escisión de Liberación Nacional y Libre como organización surgida del Partido Liberal Hondureño. En ambos casos, tales divisiones tienen un componente ideológico por cuanto que se les ubica a la izquierda de sus partidos de origen. Así, mientras en Costa Rica, se gesta por el viraje del propio PLN en la aplicación de políticas económicas de tipo neoliberal durante los años noventa del siglo pasado, en Honduras ello se presenta por el acercamiento del presidente Zelaya al “socialismo del siglo XXI” venezolano, de manera que como sistemas de partidos, se han visto afectados por estos factores exógenos.

A pesar de ello, no hay que perder de vista una diferencia crucial y es que, mientras en Costa Rica tal afectación logró ser procesada en el seno del mismo sistema de partidos, en Honduras esto tuvo una consecuencia en el sistema político en su conjunto, al grado de derivar en un golpe de Estado en 2009 y acusaciones de fraude electoral en la más reciente elección presidencial. La razón de esta diferencia podría ubicarse en un menor grado de institucionalización del sistema de partidos hondureño, en términos de un menor grado de autonomía dada la predisposición de los partidos políticos a recurrir al Ejército o a la

Embajada norteamericana para resolver sus diferencias, como ha quedado reiteradamente asentado.

Panamá también observa un relativamente alto nivel de institucionalización del sistema de partidos, en tanto que sus principales expresiones, los partidos Panameñista/Arnulfista y el Revolucionario Democrático también cubren los criterios cronológico y generacional antes mencionados, y a diferencia de los anteriores países, no se han visto sujetos a los factores exógenos descritos para Costa Rica y Honduras, además que la desaparición de la Guardia Nacional le ha permitido también un mayor grado de autonomía y por ende, de institucionalización.

Lo que distingue a El Salvador y Nicaragua es la consistencia de sus respectivas derechas. En el primero, Arena probó su eficacia como partido al derrotar a la Democracia Cristiana y ha preservado su fortaleza incluso ante la derrota electoral, asignatura que su similar nicaragüense no puede presumir, lo cual resulta además particularmente relevante si se considera que, de entre todos los partidos citados hasta el momento, Arena es el de más reciente creación. Esa diferencia, cuyo origen se puede rastrear antes de la transición, tiene sus efectos en la vocación hegemónica del sandinismo, respaldado de un Ejército surgido de sus filas, mientras que en El Salvador ha implantado un sostenido bipartidismo en gran medida diseñado desde la firma de los acuerdos de paz y la integración del FMLN a la competencia política. Por consiguiente, si bien esas fuerzas políticas

son las más recientes con una trayectoria de apenas unas décadas, sin duda distan mucho de lo que ocurre con la derecha nicaragüense.

Finalmente, los partidos políticos en Guatemala no alcanzan a cumplir el más mínimo criterio de institucionalización de los que se han presentado y es esta ausencia la que posibilita que los demás componentes del sistema político como los distintos factores de poder presentes en el país sean los determinantes en su funcionamiento político en general.

2.4. Los presidencialismos de Centroamérica

Lo mismo Sartori (2001, pp. 101-111) como Linz (1997, p. 25 y ss.), han expuesto varias debilidades estructurales del régimen presidencial. Uno de estos puntos consiste en señalar que, bajo dicho régimen, “el ganador se lleva todo”, lo que presupone ejecutivos cohesionados, así como un sistema de partidos menos fragmentado, toda vez que, como el Ejecutivo recae en una persona, ello favorece la conformación de grandes partidos o coaliciones para triunfar.⁴³ El problema es que ambas premisas no necesariamente se cumplen a cabalidad o no satisfacen las expectativas previstas. La cohesión del Ejecutivo no lo hace más fuerte, eficaz e incluso estable, y como se verá más adelante, en ocasiones, lejos de inhibir la

⁴³ Ismael Crespo y Antonio Garrido (2008, p. 18) lo describen a partir del razonamiento de Przeworski: “Un sistema parlamentario contribuiría en mayor medida a reducir la exclusión del que pierde, permitiéndole una cierta participación en las decisiones del sistema. Salvo en el caso de un gabinete sostenido por una mayoría absoluta en la Cámara, parece razonable pensar que los perdedores de la contienda electoral puedan encontrar más satisfactoria una democracia parlamentaria que una presidencial”.

fragmentación, la promueve. Lo que se pretende analizar en todo caso, es si el régimen presidencial y los incentivos que de él se desprenden, efectivamente tienen efecto sobre el sistema de partidos o bien, como se intenta mostrar, dicho régimen se explica por el grado de institucionalización alcanzado por el propio sistema de partidos.

En este sentido, se trata de describir, por un lado, la estabilidad en las reglas que caracterizan al régimen presidencial en cada uno de los países, valorando en tal caso si cumplen las expectativas formales arriba descritas en términos de cohesión, eficacia, así como su capacidad para reducir la fragmentación; y por otra parte, identificar los cambios introducidos a tales reglas, analizando en consecuencia los incentivos previsibles y sus efectos más inmediatos. Sobre esta base se estudian cuatro aspectos: a) la posibilidad y términos de la reelección presidencial; b) el nivel de fortaleza constitucional del Presidente; c) la fortaleza del Presidente derivada del respaldo de su partido en el Legislativo; d) el uso de la consulta popular, considerada como instrumento ciudadano para incidir directamente en la toma de decisiones, pero sobre todo, como mecanismo empleado para resolver controversias no solucionadas por otras vías.

La reelección

Como señala Dieter Nohlen (2007, p. 287 y ss.), las tentaciones por mantenerse en el poder vía fraudes o con plenas dictaduras militares mantuvieron con excepcional fuerza la convicción latinoamericana de no permitir la reelección en la

presidencia. En Centroamérica, este principio no sólo ha estado más arraigado, sino que se tradujo constitucionalmente con el singular concepto de la “alternabilidad”, contrario al “continuismo” en el cargo.⁴⁴

No obstante, Costa Rica, Nicaragua y Honduras modificaron esa regla durante el periodo analizado y en los dos últimos casos, suscitando serias dudas respecto a su constitucionalidad. El dato es importante porque apunta a que, dada la debilidad del sistema de partidos, se recurrió a la figura del presidente en funciones para triunfar frente a una creciente oposición como en Honduras, o bien para afianzar la hegemonía sandinista en Nicaragua, de manera que esta primera regla del régimen presidencial se modificó para apuntalar a determinados actores del sistema de partidos, lo cual también puede plantearse para Costa Rica.⁴⁵

Si se analiza de manera inversa, es decir, el efecto provocado por dicha reforma en la competencia dentro del sistema de partidos, Crespo y Garrido (2008, p. 74)

⁴⁴ Al respecto, Nohlen cita preceptos constitucionales por demás reveladores: “La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria” (artículo 4 de la Constitución hondureña); “La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es indispensable para el mantenimiento de la forma de gobierno y sistema político establecido... La violación a esta norma obliga a la insurrección” (artículo 88 de la Constitución salvadoreña), y en Guatemala, en el artículo 136 constitucional, establece la obligación ciudadana de “defender el principio de alternabilidad y no reelección en el ejercicio de la Presidencia y Vicepresidencia de la República”.

⁴⁵ En Nicaragua estuvo prohibida en el periodo entre 1995 y 2008, año en el que, a través de una controvertida decisión por ausencia de quórum, la Corte Suprema de Justicia determinó dejar sin efecto el artículo 147 constitucional que prohibía la reelección inmediata del presidente, lo cual permitió a Daniel Ortega postularse nuevamente en 2011 (Serra, 2014, p. 270; Martí Puig, 2016, p. 315). En Honduras el proceso resultó aún más polémico, dado que una de las razones aducidas para concretar el golpe de Estado en 2009 era la presunta intención del presidente Zelaya de violentar la disposición constitucional “pétrea” de la no reelección; pocos años después, el Poder Judicial determinó su procedencia y el Poder Legislativo bloqueó la propuesta de someter el asunto a plebiscito. En Costa Rica la reelección estuvo prohibida entre 1969 y 2003, año en que dicha prohibición fue declarada inconstitucional y permitió con ello la postulación de Óscar Arias en 2006, siendo esta ocasión la única en que dicha norma se ha ejercido.

señalan que la reelección presidencial inmediata tiene como efecto la reducción del número de competidores efectivos, dadas las mayores probabilidades que tiene el Presidente de ganar la elección, y por ende, el incentivo a la oposición para reducir el número de candidatos. Sin embargo esto no ha ocurrido en Costa Rica o Nicaragua, y apenas visible en Honduras dada su reciente aprobación para las elecciones de 2017.

Tabla 2.2. Reelección presidencial y de legisladores

País	Presidente	Diputados	Tasa promedio en legisladores 1995-2008
Costa Rica	Tras dos periodos (2003)	Tras un periodo	3.5
El Salvador	No se permite	Inmediata	43.44
Guatemala	No se permite	Inmediata	13.5
Honduras	Inmediata (2015)	Inmediata	24.28
Nicaragua	Inmediata (2008)	Inmediata	27.26
Panamá	Tras dos periodos	Inmediata	35.21

Fuente: Nohlen, 2007; constituciones de los países y Legislatina.

Por lo que hace al Congreso, sólo Costa Rica impide la reelección inmediata y por ende, su tasa de reelección es evidentemente la más baja. En el resto de los países el promedio global es de 28.75%, siendo Guatemala y El Salvador los casos límite (13.5% y 43.44%, respectivamente) lo cual también parece apuntar a la institucionalización del sistema de partidos, como también podría considerarse para Panamá.

Fortaleza constitucional de la presidencia

De acuerdo con Shugart y Carey:

... las democracias presidenciales funcionan mejor y son más "estables" cuando el Presidente tiene unos poderes legislativos limitados, mientras los regímenes con fuertes presidencias han sido más proclives a la inestabilidad política e, incluso, a las quiebras democráticas. Ello puede deberse a que las democracias presidenciales consolidadas (Estados Unidos o Costa Rica, por ejemplo) se encuentran en el extremo de los niveles más bajos de la escala de poder presidencial y éstas atraen un menor número de competidores en las elecciones a la jefatura del Poder Ejecutivo, lo que implica también indirectamente un número de partidos legislativos relativamente más reducido, con un formato cercano al clásico bipartidismo (Citados por Crespo y Garrido, 2008, p. 77).

La cita hace referencia tanto a los poderes presidenciales mismos como al formato partidista. En este sentido, Payne (2006, pp. 97-98) ha propuesto distinguir entre los poderes de orden constitucional (relativos a sus facultades legislativas y de nombramiento y destitución de funcionarios) y los poderes de orden partidario (que se refieren al apoyo que obtienen desde el Congreso por los legisladores de sus propios partidos), aspectos que serán abordados sucesivamente en este y el siguiente apartado.

Varios de los trabajos que abordan esta materia (PNUD, 2004; Payne, 2006; Crespo y Garrido, 2008) coinciden en señalar que las atribuciones legislativas del Ejecutivo panameño son las más elevadas de la región, entre otros aspectos, por su facultad única de convocar a sesiones extraordinarias de la Asamblea Legislativa; emitir decretos-ley en tanto ésta no sesione, y su facultad de iniciativa exclusiva. Por lo que hace a los poderes no legislativos, esto se refiere principalmente al grado en el que el Legislativo puede censurar a los ministros

designados libremente por el Presidente, y donde el Ejecutivo guatemalteco es también considerado como débil. Fuera de esas excepciones, para los mismos autores citados, el conjunto de países centroamericanos no se distingue de la condición del Ejecutivo costarricense y, por ende, deberían tender a una mayor estabilidad y a un formato bipartidista, lo que en la actualidad no se aprecia ni en la misma Costa Rica. En tal sentido, la débil fortaleza constitucional de los presidentes centroamericanos no parece incidir sobre el formato del sistema de partidos.

Adicionalmente, cabe traer a colación la tendencia a sustraer de la esfera presidencial una diversidad de nombramientos con funciones estatales que reclaman mayores niveles de autonomía y en virtud de lo cual han pasado al ámbito de atribuciones del Congreso. En este sentido, contrastan claramente los casos de Costa Rica y El Salvador, por un lado, y Nicaragua por el otro, dado que en los primeros, el número e importancia de las designaciones llevadas a cabo directa y libremente por el Legislativo es bastante amplio;⁴⁶ mientras que en Nicaragua el Presidente conserva la atribución de presentar listas de candidatos para muchos de esos cargos, aun cuando se requiera su aprobación por el 60% de la Asamblea. En suma, los poderes constitucionales en Centroamérica son similares, salvo los ya anotados para Panamá y, en su caso, Nicaragua.

⁴⁶ En El Salvador, derivado de las reformas constitucionales aprobadas como parte del proceso de negociación con el FSLN, corresponde al Legislativo designar ministros de la Suprema Corte de Justicia, integrantes del Tribunal Supremo Electoral, de la Corte de Cuentas de la República, Fiscal General de la República, y Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y miembros del Consejo Nacional de la Judicatura, lo cual es bastante similar en Costa Rica.

Los poderes partidistas de la presidencia

Uno de los señalamientos más reiterados en torno a la debilidad de los sistemas presidenciales se refiere a los gobiernos divididos, es decir, la falta de correspondencia entre el partido en el Ejecutivo y el respaldo mayoritario en el Congreso, lo que puede conducir a la parálisis del sistema (Sartori, 2001). Por ende, conviene describir la frecuencia con que se presenta dicha circunstancia.

Tabla 2.3. Presencia del partido gobernante en los congresos de Centroamérica

País	Total de años	Mayoría absoluta (I)		Primera minoría (II)		Mayoría opositora (III)	
		Periodo	Años	Periodo	Años	Periodo	Años
Costa Rica	32	1986-94 (PLN/ PUSC)	8	1994-98 (PLN: 49%) 1998-06 (PUSC: 47/43%) 2006-14 (PLN: 44-42%)	20	2014-18 PLN: 31%	4
El Salvador	26	1989-91 (Arena)	3	1992-2000 (Arena: 46-33%) 2006-09 (Arena: 40.5%) 2009-12 (FMLN: 41.7%)	15	2000-06 (FMLN: 36%) 2012-15 (Arena: 41%)	9
Guatemala*	20	1996-00 (PAN) 2000-04 (FRG) 2004-08 (GANA)	12	2008-2012 (UNE: 32.3%) 2012-2016 (PP: 36.1%)	8		
Honduras	28	1990-93 (PN) 1994-01 (PL) 2010-13 (PN)	16	2002-05 (PNH: 47.6%) 2006-09 (PLH: 48.4%) 2014-17 (PNH: 37.5%)	12		
Nicaragua	25	1991-96 (UNO) 2002-06 (PLC) 2012-17 (FSLN)	15	1997-01 (PLC: 45%) 2007-11(FSLN: 41.3%)			
Panamá*	25	2004-09 (PRD) 2009-14 (CD) 2015-2018 (PP)	15	1994-99 (PRD: 49%)	5	1999-04 (PRD: 49%)	5

* En Panamá los partidos políticos suelen actuar coaligados, y es el criterio que se considera en esta tabla para las mayorías absolutas, lo que igual sucede en Guatemala con GANA.

Fuente: Elaboración propia con base en PELA y Freidenberg (2016).

La tabla anterior indica si el partido en la presidencia cuenta con mayoría absoluta en el Congreso (I); si ese mismo partido se ubica como primera minoría, identificando entre paréntesis el porcentaje de escaños (II) o bien, si existe una fuerza política opositora que lo supera (III). Esto permite evaluar las posibles alianzas en el seno del Legislativo.

Como se aprecia, se deben considerar tres situaciones: 1) En el periodo, los gobiernos divididos, entendidos como mayoría opositora (columna III) suelen ser más bien escasos y se presentan en los países con mayor institucionalización del sistema de partidos; 2) Cuando el partido del Ejecutivo no cuenta con mayoría parlamentaria, al menos constituye la primera minoría. De las 17 legislaturas de la columna (II), en trece de ellas el partido en el gobierno contaba con 40% o más de los escaños, de manera que en sólo cuatro legislaturas, el partido en el gobierno contaba con menos de ese último porcentaje, de las cuales dos corresponden a Guatemala, y las restantes a Honduras y El Salvador; 3) En general, la debilidad del partido del Presidente en el Congreso es un fenómeno muy reciente, casi inexistente antes del año 2000.

Panamá y Nicaragua son los únicos que parecen ir en contra de esta tendencia regional, dado que en sus últimas elecciones el Presidente contó con mayoría legislativa. Pero si en el primero esto se da por tratarse de gobiernos de coalición y suelen verse facilitados por la cercanía ideológica que se presenta en el

espectro partidista, sobre todo en materia económica,⁴⁷ en Nicaragua se entiende más por los avasalladores triunfos del FSLN.

En el resto de los países la pérdida de apoyo parlamentario se ha generalizado. En Honduras se registra a partir de 2001, salvo la legislatura electa tras el golpe de Estado de 2009; en Guatemala sobre todo después de 2004 con la derrota de Ríos Mont; Costa Rica y El Salvador observaron el mismo fenómeno incluso desde los años noventa, aunque en el primero de ellos se acentuó dado el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que han fragmentado la representación parlamentaria; en El Salvador se presenta un mayor equilibrio, donde el partido de la oposición suele constituir la principal fuerza política en el Congreso.⁴⁸

Si consideramos los tres indicadores del sistema presidencial vistos hasta el momento, parece develarse la lógica en la que han estado inmersos en las últimas décadas. Dada la debilidad constitucional de la mayoría de los presidentes, esta

⁴⁷ “Una buena muestra de cómo el modelo económico panameño es en alguna medida inmune a la dinámica electoral y a las diferencias partidistas son las reformas constitucionales de 1994, en las que uno de sus asuntos centrales era la creación de un título constitucional sobre el Canal de Panamá. En 1992, la ciudadanía rechazó en referéndum la propuesta del gobierno del arnulfista Guillermo Endara para la creación de dicho título. Fue entonces cuando se echó mano del método de aprobación de cambios constitucionales mediante la iniciativa del órgano ejecutivo y la aprobación mayoritaria de dos asambleas legislativas en diferentes periodos. En el periodo 90- 94 la mayoría era del Partido Demócrata Cristiano, entonces opositor del gobierno, quienes cumplieron la primera etapa... la siguiente Asamblea, tenía mayoría del PRD, que eran archienemigos de los democristianos y de los arnulfistas, quienes cumplieron la segunda etapa para la reforma con la que se blindó constitucionalmente el funcionamiento del Canal de Panamá “ (Brown y Sonnleitner, 2016, p. 367).

⁴⁸ Esta singularidad debe considerar a su vez tres factores: la falta de coincidencia entre elecciones legislativas y presidenciales (cada tres y cinco años, respectivamente; la conocida polarización de los principales contendientes, y quizá precisamente por esto, su disposición para preservar la existencia de partidos minoritarios que actúen como “bisagras” al momento de conformar mayorías parlamentarias. De ahí, por ejemplo, la permanencia de los partidos pretransición como la Democracia Cristiana o PCN durante los gobiernos de Arena o los acuerdos entre el FMLN y GANA, escisión de Arena, durante los gobiernos del primero (Martínez, 2016).

comenzó a generar señales de alerta cuando se ve acentuada por su debilidad partidista, de manera que los actores buscaron remediar de diferente manera esa situación: en Nicaragua por vía de los pactos; en Honduras mediante un constituyente fracasado y posteriormente un golpe de Estado. No parece casual que en ambos países se apostara también por la reelección presidencial, incluso con altos costos en términos de legitimidad democrática. Costa Rica empleó el mismo mecanismo pero de manera moderada, con lo cual sólo retrasó una situación compleja para el Ejecutivo, similar a la de Guatemala. Por ende, el detonante en estos cuatro países parece estar en la fragmentación de su sistema de partidos, razón que distingue a El Salvador. Tampoco parece casual que en los casos en que la oposición es mayoría legislativa, dicha oposición sea constituida por partidos políticos con una larga trayectoria; es decir, con excepción de Arena (y los partidos guatemaltecos) todos los partidos que aparecen en la tabla anterior ya existían antes del inicio de sus transiciones, en esa medida han contado con una importante presencia social, lo que los convierte en partidos eje del sistema político en su conjunto.⁴⁹ Panamá aparece como un caso paradójico porque, si bien al inicio de su democracia parecía demostrar la tesis de que mayores poderes constitucionales propician el crecimiento de competidores (Vargas y Petri, 2008, p. 8), ello no se valida por la reducción del NEP. En todo caso, presidencias débiles

⁴⁹ De hecho, tal debilidad en los poderes partidarios y la fragmentación legislativa son uno de los incentivos más fuertes para el fenómeno del “transfugismo” parlamentario, y donde Guatemala parece un caso extremo como en la legislatura entre 2004 a 2007 cuando 68 diputados cambiaron de grupo parlamentario (Sonnletner, 2010, p. 830).

no impiden la proliferación de contendientes ni tampoco garantizan sistemas más estables (como Honduras o Guatemala).⁵⁰

La consulta popular

La consulta popular, ya se trate como referéndum o plebiscito, es el único de los mecanismos de democracia directa que se encuentra señalada expresamente en el marco constitucional de todos los países.⁵¹ Además de su generalidad en la región, su inclusión permite conocer el grado de intervención de la población sobre diversos asuntos sin mediación de las estructuras partidistas, pero también tiene sentido como instrumento para resolver diferencias no atendidas por otra vía.

Si se acepta que la democracia contempla varias dimensiones como su *amplitud*, entendida como el universo de personas susceptibles de participar en las decisiones; el *rango* de la democracia, considerado como el espectro de asuntos sujetos a decisión, y la *profundidad* de la democracia, definida como el potencial de eficacia y autonomía de la participación (Seligson y Booth, 1995, 6-21), es un hecho que la consulta popular es un instrumento cuyo diseño permite evaluar con

⁵⁰ Esto parece originarse en la débil institucionalidad de ambos países. Como apuntan Vargas y Petri (2008, p. 20): “En sumatoria, ante una debilidad institucional y escasez de un adecuado sistema de incentivos, el sistema tiende a canalizar sus tensiones y conflictos principalmente por la vía informal. En situación inversa, ante una cultura política deficiente o inestable -alta fluidez y debilidad del sistema de partidos, por ejemplo-, el sistema requiere de una mayor dependencia de incentivos y restricciones constitucionales, a efectos de asegurar la estabilidad política”. Honduras parece ubicarse más en el primer caso y Guatemala en el segundo.

⁵¹ Hasta mediados de la década pasada, la iniciativa popular no se contempla en Honduras y Panamá; la revocación de mandato sólo está considerada en Panamá (Zovatto, 2007, pp. 136 y 137). En fechas más recientes, ambas figuras han sido incorporadas en otros países, pero sin la extensión de la consulta popular (Informe estado de la nación, 2016).

claridad las dos últimas dimensiones. Así, excluir o limitar la agenda de temas que se someten a la consulta popular estrecha el rango de la democracia, mientras que su simple enunciación constitucional, pero carente de mecanismos concretos para su implementación, o la exigencia de requisitos en extremo elevados para considerarla vinculante, la vuelve inútil. En este sentido, dos aspectos suelen valorarse en este tema: a) ¿qué asuntos pueden ser resueltos por vía de la consulta? y b) ¿qué se necesita para tomar decisiones mediante este instrumento?

El Salvador ejemplifica un caso de un rango de democracia mínimo, pues sólo se considera la consulta para la muy improbable reconstitución de la República Centroamericana. En Honduras, si bien sus alcances son amplios, las restricciones son también notables, porque más allá de las limitaciones habituales en materia impositiva o de derechos humanos como en Costa Rica o Guatemala, la consulta popular no es aplicable para llevar a cabo reformas al régimen político (considerado en su momento artículo “pétreo”) y que sería la justificación del golpe militar contra Zelaya.⁵² Nicaragua modificó en 2012 su ley electoral para determinar los términos de las consultas, pero dejó sus alcances de manera ambigua.

⁵² En su intento por convocar a una Asamblea Constituyente, y dadas las resistencias en el Congreso, el presidente Zelaya intentó respaldar su propuesta mediante una consulta popular a través de una “cuarta urna” durante las elecciones, lo que condujo a su deposición. No deja de ser paradójico que en 2015, el Poder Judicial determinara que la no reelección ya no era tan “pétrea” y que ante la iniciativa de la oposición por someter el punto a consulta popular, esto fuera bloqueado en el Congreso.

Tabla 2.4. Alcances de la consulta popular en Centroamérica

	Carácter*	Materia	Restricciones
Costa Rica	Opcional	Constitucional y para aprobar o derogar leyes (art. 102 y 105)	presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa
El Salvador	Obligatorio	Reconstrucción de la República de Centro América (art. 89)	
Guatemala	Obligatorio	Reformas constitucionales (Art. 280) y “Decisiones políticas de especial trascendencia” (art. 173)	Garantías individuales, sólo mediante Asamblea Constituyente
Honduras	Opcional	Constitucional, legal o administrativo (art. 5)	Régimen político, mecanismo para la reforma constitucional y no reelección (Art. 374); impuestos, crédito público, amnistías, moneda nacional, presupuestos, tratados y convenciones, y conquistas sociales
Nicaragua	Opcional	Legislativo o administrativo.	No se indican. Los artículos. 2, 168 y 173, sólo señalan su existencia y órgano responsable
Panamá	Obligatorio	Reformas constitucionales sin intervención del Ejecutivo o convocatoria a Asamblea Constituyente (art. 308)	

* Una consulta popular se considera obligatoria cuando se establece como requisito constitucional para tomar una decisión determinada; y opcional, cuando no constituye tal requisito.

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones políticas de los países.

En ese sentido, se entiende porque el mecanismo sólo se ha puesto en práctica en tres países: 2004 en Costa Rica, 1994 y 1999 en Guatemala, y 1992 y 1998 en Panamá (Zovato, 2007). En Panamá, la consulta sólo se contempla para dos situaciones específicas: cuando se pretenda una reforma constitucional donde no intervenga el Ejecutivo o bien para convocar a Asamblea Constituyente. Evidentemente en este último caso el requerimiento de un apoyo del 20% de los electores lo hace en extremo difícil de cumplir, de manera que las dos consultas realizadas se llevaron a cabo en el primer supuesto, y donde las propuestas

presentadas en ambas ocasiones fueron rechazadas por el electorado.⁵³ Una situación similar aconteció en Guatemala. Si bien el procedimiento es inicialmente fácil, tiene como salvaguarda la necesaria aprobación de una mayoría calificada del Congreso (como también sucede en Honduras). En las dos ocasiones en que se ha llevado el ejercicio, en la primera la propuesta fue aprobada, luego del fracasado “autogolpe” del presidente Jorge Serrano, mientras que en la segunda, que buscaba integrar a la Constitución los acuerdos de paz alcanzados con la guerrilla, fracasó, por la misma acción de los diputados y del Ejecutivo.

Tabla 2.5. Requisitos de la consulta popular

	Iniciativa	Aprobación
Costa Rica	2/3 de la Asamblea Legislativa o 5% de los inscritos en el padrón	Vinculante si participa 30% del padrón electoral, para la legislación ordinaria, y 40% para las reformas constitucionales y asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada
El Salvador	No se especifica	No se especifica
Guatemala	2/3 del Congreso, a iniciativa de 10 diputados o 5 mil ciudadanos	No se especifica
Honduras	10 diputados; 6% del padrón electoral, y en cualquier caso, aprobado por 2/3 del Congreso	Vinculante si participa 51% del padrón el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos.
Nicaragua	Ejecutivo, legislativo o 50 mil ciudadanos, previa aprobación por mayoría absoluta de la asamblea.	Mayoría, sin especificar que sea vinculante (artículos 133 a 138 de la ley electoral)
Panamá	20% del padrón para convocatoria de Asamblea Constituyente	No se especifica mínimo de participación

Fuente: Elaboración propia con base en las constituciones de los seis países.

⁵³ En tales ocasiones, aunque no intervinieron directamente, las propuestas fueron impulsadas desde el gobierno de la transición de Endara como de su sucesor del PRD, el presidente Pérez Valladares (Zovatto, p. 144).

Lo mismo por los requisitos señalados, como por la descripción de los ejercicios concretos, las consultas populares parten desde los propios actores políticos, o en su defecto, se reservan distintos mecanismos de salvaguarda para impedir cambios más allá de los deseables. Por consiguiente, más que ampliar la esfera de decisiones, ya sea en rango o profundidad, las consultas se han circunscrito a resolver diferencias entre los propios actores, por cierto, sin conseguirlo del todo.

En resumen, las reglas del régimen presidencial en Centroamérica muestran pocos cambios y cuando se presentan, como en el caso de la reelección, de la consulta popular o de unas mayores atribuciones del Ejecutivo parecen ser más consecuencias de los cambios observados en la configuración del sistema de partidos. Sin embargo, es necesario revisar el tercer componente básico del sistema político, es decir, el sistema electoral, para respaldar tal afirmación.

2.5. Sistemas electorales

A efecto de contrastar los elementos que integran la sistemática electoral, aun con un universo limitado de casos, es menester identificar un conjunto de aspectos que resulten significativos, sobre todo si se valoran en términos de su relación directa e inmediata con el sistema de partidos. En este sentido, se analizarán los siguientes aspectos:

1. La fórmula electoral presidencial. Esto es, el uso de mayorías relativa o absoluta, así como el empleo de la segunda vuelta, lo que genera distintos

incentivos para la formación de fuerzas políticas, además del evidente papel para el reforzamiento de la legitimidad del Ejecutivo.

2. Las características de las circunscripciones y de las fórmulas electorales en el Congreso. En el entendido que todos los sistemas de la región son predominantemente de representación proporcional, el punto central es determinar el grado en que ambos factores derivan en la representación política, lo cual se valorará en términos de sobre o subrepresentación.
3. Requisitos para conformar partidos y barrera legal, como criterio de inclusión o exclusión en la conformación de la oferta política.

La fórmula para la elección presidencial

Los países de Centroamérica se pueden clasificar en aquellos que usan la mayoría relativa como Honduras y Panamá: la mayoría absoluta con doble vuelta, como Guatemala y El Salvador, y la de mayoría relativa cualificada, como Costa Rica y Nicaragua, siendo este último país el único que modificó la fórmula de elección. En el caso de la mayoría relativa, dicha fórmula incentiva la competencia entre dos grandes partidos o coaliciones. En Honduras, y dado el contexto bipartidista, en todas las elecciones presidenciales entre 1981 y 2009, el candidato triunfador fue electo con mayoría absoluta. Solo hasta la elección de 2013 Juan Hernández del Partido Nacional ganó con 36.89% de los votos, frente al 28.78% de Libre y 20.30% del Partido Liberal. Esta distribución de votos y la reforma que

posibilitó la reelección del presidente Hernández condujeron a la integración de la primera coalición en la historia hondureña en 2017, donde la oposición integró la Alianza contra la Dictadura formada por Libre y el Partido Anticorrupción.⁵⁴ Este fenómeno es más frecuente en Panamá, particularmente en el polo opuesto al Partido Revolucionario Democrático y en virtud de lo cual, prácticamente todas las elecciones desde 1994 han sido disputadas por ambas formaciones.⁵⁵

Por lo que hace la mayoría absoluta con segunda vuelta, parece tener mayor efecto en Guatemala. Crespo y Garrido (2008, pp. 57-62) señalan que dicho mecanismo crea, como ningún otro, incentivos para la fragmentación del sistema de partidos, dado que el costo por no coaligarse se compensa por la posibilidad de: a) ubicarse entre los primeros lugares y con ello, atraerse las preferencias de los candidatos desplazados en la primera vuelta; b) negociar beneficios a cambio de votos con miras a la segunda vuelta, o incluso después, a través de su apoyo en el Congreso,⁵⁶ razón por lo que todas las elecciones en este país se ha requerido de tal mecanismo, de manera que el respaldo en la segunda vuelta resulta más bien endeble, considerando la diferencia entre la primera y la segunda

⁵⁴ Según los datos preliminares, el PNH obtuvo 42.95% de los votos frente al 41.42% de la alianza.

⁵⁵ La única excepción fue la elección de 2004 donde la postulación del ex presidente Guillermo Endara relegó a un tercer sitio a la alianza forjada alrededor del Partido Arnulfista / Panameñista.

⁵⁶ Un beneficio adicional en Guatemala es la visibilidad que la segunda vuelta otorga a ambos candidatos. Para el que alcanza la primera posición (con excepción de 1990) le augura el triunfo en la segunda vuelta; y para el que se ubica en segundo lugar, para ganar la presidencia en la siguiente elección, regla que sólo no operó en 2015 (Martínez Rosón, 2016, p. 196).

vuelta del ganador.⁵⁷ Si esto no se presenta en El Salvador, puede atribuirse al fuerte bipartidismo que se presenta en las elecciones presidenciales, así como a su mayor polarización, de manera que la segunda vuelta se ha convertido en un instrumento de excepción, utilizado únicamente en 1984 y 2014, con los triunfos de la Democracia Cristiana y el FMLN respectivamente.

En los dos países restantes, al reducir la mayoría absoluta a un umbral más asequible a los partidos mayoritarios, se ha tendido a reducir también la fragmentación en la elección presidencial. Así, en Costa Rica el umbral para evitar la segunda vuelta se ubica en 40% y por lo cual sólo en dos ocasiones (2002 y 2014) se requirió de la segunda vuelta, y eso a partir de la irrupción del PAC. Nicaragua, por su parte, no ha empleado la segunda vuelta, la que está vigente desde 1995 con un umbral de 45% de los votos, porcentaje que disminuyó a 40% en el año 2000, e incluso a 35% al incluir el criterio del doble complemento y declarar triunfador al partido que superando dicho umbral observe también una diferencia de 5% sobre el segundo lugar, que fue lo que pasó en 2006 con el triunfo de Daniel Ortega. Así la regla sólo fue modificada en Nicaragua con el propósito y resultado ya conocido. Así, en Costa Rica y Honduras, no obstante que sus respectivas fórmulas inhiben la fragmentación, esta se ha presentado, caso inverso al de El Salvador. Por consiguiente, solo en Guatemala y Panamá la regla de la elección presidencial opera conforme al propósito que se le otorga.

⁵⁷ De los ocho presidentes guatemaltecos, sólo Alfonso Portillo obtuvo en primera vuelta más del 40% de los votos; Vinicio Cerezo, Álvaro Arzú, Óscar Berger y Otto Pérez Molina obtuvieron entre 30 y 40% de los votos, y Jorge Serrano, Álvaro Colom y el actual presidente Jimmy Morales obtuvieron menos del 30%.

La representación en los congresos

En todos los países se utilizan circunscripciones plurinominales, aunque en Panamá más de un tercio de los legisladores son electos en distritos uninominales, y poco más de la mitad se eligen en circunscripciones pequeñas, por lo que no debe sorprender que ello tenga efectos lo mismo reductores del sistema de partidos como de desproporcionalidad en la representación política, situación totalmente diferente a los demás países. En el resto de los casos, y como se anota en la tabla siguiente, sólo El Salvador modificó la distribución de las circunscripciones para reducir la presencia de partidos minoritarios.

Tabla 2.6. Tipos de circunscripciones* en Centroamérica

	uninominales	Pequeña		Medianas		Grandes		Total
		Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	
Costa Rica		14	24	22	40	21	36	57
El Salvador**		31	37	29	35	24	28	84
Guatemala***	1	47	30	49	31	61	39	158
Honduras	2	21	18	62	48	43	34	128
Nicaragua	1	32	36	18	21	39	43	90
Panamá	26	37	89	7	11			71

* Se entiende que circunscripciones pequeñas abarcan de 2 a 5 cargos; medianas de 6 a 10 y grandes con más de 10 cargos a elegir.

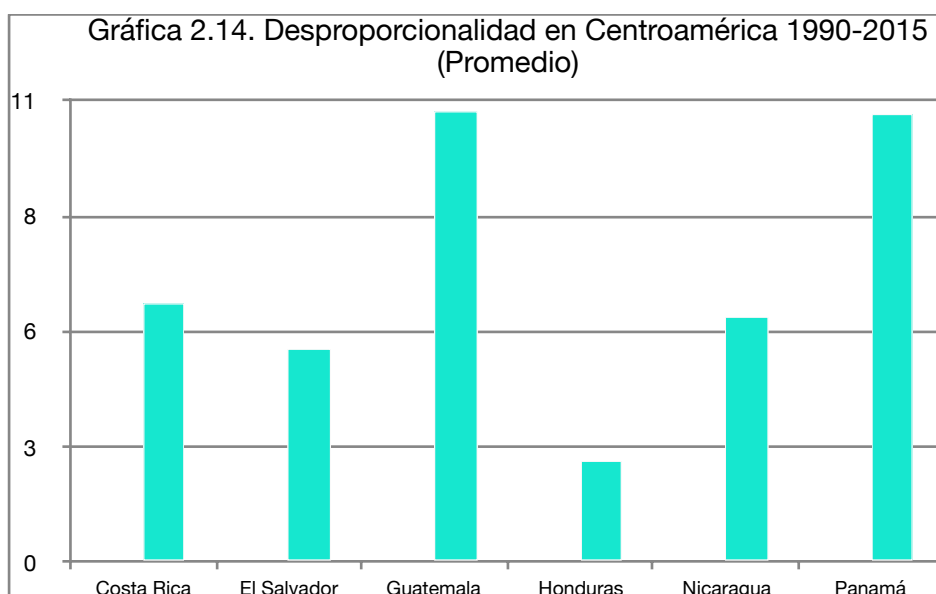
** A partir de 2005 se eliminó la lista nacional para redistribuir sus 20 escaños entre las restantes circunscripciones, lo que incrementó las medianas de 8 a 35% del total.

*** El número de diputados ha variado entre 80 a 158 en la actualidad dado que se elige un diputado por cada 80 mil habitantes. Aquí se muestra la distribución más reciente.

Fuente: Nohlen, 2007, p. 310 y ss.; Martínez Roson, 2016, p. 347.

Por lo que hace a la fórmula para la distribución de escaños, en su mayoría emplean la fórmula Hare de cociente electoral y diferentes variantes de resto,⁵⁸ salvo Guatemala y Nicaragua (desde el 2000) donde se aplica la fórmula D'hondt, que, a decir de Lijphart (1995, p. 213 y ss.) es de las menos proporcionales.

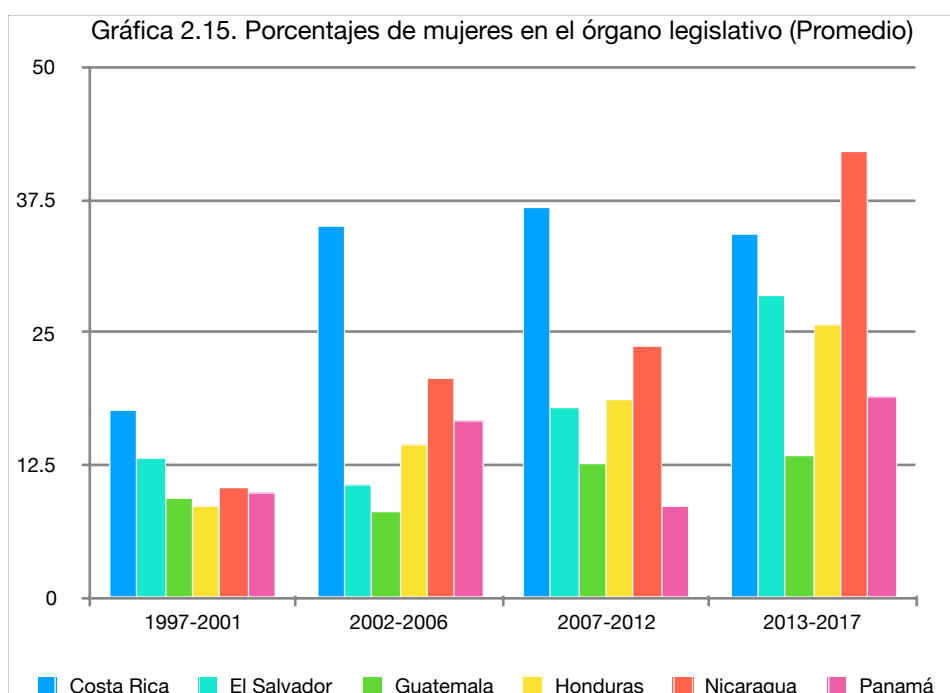
Como se aprecia en el gráfico siguiente, tanto las circunscripciones pequeñas y uninominales en Panamá, así como el uso de la fórmula D'Hondt en Guatemala han incidido en una mayor desproporcionalidad de las fuerzas políticas en sus respectivos congresos nacionales. En el caso de Nicaragua, el mismo índice también se ha incrementado a partir de la aplicación de la citada fórmula, alcanzando para la última elección un valor superior a siete.



Fuente: Elaboración propia utilizando el índice de desproporcionalidad de mínimos cuadrados de Gallagher (Lijphart, 1995, p. 101 y ss).

⁵⁸ En Costa Rica se aplica, adicionalmente, un criterio de sub cociente electoral equivalente al 50% del cociente; en Nicaragua y Panamá se aplica el criterio de media más alta.

Sin embargo, el déficit en la representación en Guatemala y Panamá no se circunscribe a la esfera partidista. Si se revisa la participación de mujeres en el Poder Legislativo se aprecia una similar subrepresentación sobre todo cuando la tendencia regional a partir del nuevo siglo ha incidido en su reducción.⁵⁹ En efecto, mientras que en Panamá las legisladoras, aun en la más reciente legislatura, apenas alcanzan 20% de los escaños, es particularmente preocupante en Guatemala, dado que no sólo parece estancado en esta materia, apenas superando el 12% de mujeres en el Congreso, sino también se cruza con una similar tasa de representación indígena (Martínez Roson, 2016).



Fuente: Elaboración propia con datos de IPU.

⁵⁹ “De los seis países de América Central, tres han aprobado leyes de cuotas: Costa Rica de 40% aplicado a las elecciones de 1998, Honduras de 30% aprobado en 2000, y Panamá de 30% aprobado en 1997 (Quota Project, 2010); El Salvador, Guatemala y Nicaragua no tienen cuota (Gutiérrez de Piñeres, 2009, pp. 122-123). Los países con leyes de cuotas tuvieron un aumento promedio de representación femenina de 13.5% entre 1990 y 2007, mientras que los que no, sólo tuvieron un incremento de 3.3% (Bayer Richrad, 2014, pp. 209-210).

Lo anterior muestra que sólo en los casos de Panamá y Guatemala el sistema electoral diseñado desde la transición ha incidido en la configuración del sistema de partidos, en el primer caso para reducir el número de partidos lo cual no es contrario a la tesis que se sostiene, si el propósito de los dos principales partidos fue propiciar dicha reducción (al igual que en El Salvador), mientras en Guatemala sólo ha propiciado la imposibilidad de agregación de intereses.

Requisitos de participación y representación de partidos políticos

La demanda de participación política se atiende principalmente a través de los partidos políticos. Si bien Nicaragua y Guatemala contemplan otras formas de organización facultadas para postular candidatos, principalmente en el nivel subnacional (Brendel, 1998, pp. 392 y 393), y en Honduras y Panamá existen las candidaturas independientes a partir de 1997,⁶⁰ tales opciones están lejos de disputarle a los partidos su presencia en la integración de los poderes Ejecutivo y Legislativo. En general, existen tres criterios para regular la presencia de partidos. En primer lugar, un número mínimo de afiliados que le permita participar en elecciones;⁶¹ en segundo lugar, el establecimiento de una barrera legal, definida

⁶⁰ Para ello se debe presentar al menos 2% de ciudadanos del ámbito territorial que corresponda (Peza, 2004, p. 622). En Panamá esto se estableció por decisiones jurisdiccionales y particularmente desde 2009 para la elección presidencial (INE, 2016, p. 352 y su anexo 2).

⁶¹ Dicho número puede estar definido como porcentaje del padrón electoral como en Guatemala (0.3%), Honduras (2%) y Nicaragua (3%); o bien como número fijo en los restantes países. En Guatemala se puede agregar un requisito más restrictivo como es que al menos la mitad de esos afiliados sepa leer y escribir, pero que parece difícil de verificar.

en general como un porcentaje fijo mínimo de la votación total válida;⁶² y finalmente, un criterio de distribución geográfica de tales afiliados, criterio que se aplica en todos los países salvo Costa Rica y El Salvador. La combinación de estos criterios se concentra en la siguiente matriz:

Tabla 2.7. Partición y representación de partidos en Centroamérica

		Barrera legal			
		2 %	3 %	4 %	5% o más
% del padrón	1% o menos		El Salvador*	Panamá	Costa Rica* Guatemala**
	2 %	Honduras			
	3 %			Nicaragua	

*Sin exigencia de dispersión geográfica.

** En Guatemala no es obligatorio a los partidos presentarse en cada ocasión a elecciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Brendel, 1998, p. 384 y ss. Puig, p. 312.

Como se observa, la mayoría de los países optan por requisitos de participación relativamente bajos (inferiores o iguales al 1% del padrón) y barreras legales gradualmente elevadas. Sólo Honduras y Nicaragua colocan requisitos elevados al ingreso de nuevos partidos, y en el caso de Nicaragua, además, una barrera legal tan elevada como Panamá.

De los seis países, Honduras, Costa Rica y Panamá no han modificado la normativa en esta materia, asentada en los dos primeros en contextos bipartidistas que buscaron restringir la integración de nuevos actores, sea para participar en la

⁶² Costa Rica es la única excepción a esta regla, porque se emplea una barrera legal variable, consistente en la obtención de una votación equivalente al medio cociente electoral de cada circunscripción, y que suele ser equivalente o superior al 5% de la votación.

contienda (Honduras) o en la distribución de escaños (Costa Rica). En tal sentido, la gradual fragmentación se entiende más por la división en el seno de los propios partidos que como efecto del sistema electoral. En Panamá, el diseño original del sistema electoral buscó reducir un sistema de partidos bastante fragmentado, para lo cual empleó la barrera legal como la ya mencionada magnitud reducida de circunscripciones.

En los casos de Guatemala y El Salvador, las reformas en esta materia se circunscribieron a una actualización del número fijo de afiliados dado el crecimiento poblacional, por lo que no se le puede atribuir efectos restrictivos. De hecho, la permisividad en el registro de partidos puede ser explicada bajo la lógica planteada por Crespo y Garrido (2008, p. 105) al señalar que:

Si los procesos de reforma electoral en el ámbito de las fórmulas para la elección de presidentes deben ser emprendidas por un régimen autoritario dirigido por militares, dado que los militares carecen de interés electoral directo (por la dificultad que encuentran para la articulación de plataformas políticas y electorales viables) y suelen estar apoyados por partidos pequeños o marginales, prefieren reglas electorales incluyentes y pluralistas... Si los gobernantes autoritarios carecen de apoyo civil y político, la proliferación de candidatos impide que aparezca un gran movimiento o un partido fuerte capaz de derogar inmediatamente las medidas adoptadas por el régimen militar precedente. Si disponen de seguidores en el seno de pequeños grupos extremos, un sistema de doble votación les permitiría a éstos ejercer una mayor influencia en la negociación de apoyos para la segunda vuelta a diferencia de una elección mediante mayoría relativa.

Este criterio se aplica bastante bien a Guatemala porque, a pesar de una elevada barrera legal que pretende reducir la fragmentación, el bajo requisito para participar en elecciones, como la disposición que permite los partidos no participar en un proceso electoral sin consecuencia alguna, fomenta la creación de membretes partidarios que sólo deben quedar a la espera de candidatos con

capacidades y recursos que les permitan cierta eficacia en la competencia, debilitando la disciplina partidaria de todo el sistema de partidos.⁶³ De ahí se explica también el alto nivel de “transfugismo” en el Congreso guatemalteco, así como la constante recomposición de fuerzas políticas en tanto que, en promedio, poco más de un tercio de los nuevos partidos tienen representación en cada legislatura, y en la misma proporción, la pierdan en la siguiente (Martínez Rosón, 2016, pp. 194 y 195). A diferencia de este círculo vicioso en el que las normas electorales impiden el fortalecimiento del sistema de partidos y esto a su vez inhibe las posibilidades de cambio de esa norma electoral, en El Salvador, esa facilidad en el ingreso a la contienda política no tiene los mismos efectos en virtud de un sistema de partidos mucho más asentado, con capacidad para regular dicho ingreso al Congreso, como lo fue, por ejemplo, al modificar las circunscripciones electorales.

Finalmente, en Nicaragua el incremento de requisitos está claramente identificado a partir del pacto suscrito entre Arnoldo Alemán y Daniel Ortega, el cual tenía como objetivo constituir un bipartidismo de facto a través de dos puntos fundamentales: el control bipartidista de los más importantes órganos del Estado (Contraloría de la República, Suprema Corte y Consejo Supremo Electoral) mediante cuotas de representación según su fuerza electoral; y en segundo término, precisamente luego de ese reparto, restringir la participación de otros

⁶³ Un sencillo cálculo demuestra lo anterior: con un padrón de 7 millones de ciudadanos, formar un nuevo partido requiere 21 mil afiliados, mientras que la conservación del registro supondría, aun con una tasa de participación del 40%, cerca de 140 mil votos.

actores potenciales, provenientes de las filas de sus propios partidos como resultado de escisiones (Sierra, 2014, p. 264 y ss.; Puig, 2015, pp. 310-311).⁶⁴

Si como se planteó en la introducción, la consolidación en sentido positivo tiene que ver con el fortalecimiento del sistema de partidos, las reformas en esta materia no podrían conducir a formatos de tipo atomizado como tampoco a sistemas hegemónicos. De igual manera, si la hipótesis es adecuada, en los países con mayor institucionalización del referido sistema de partidos (Costa Rica, Panamá y El Salvador), en los que los actores políticos participaron en el diseño del sistema electoral, no requerirían llevar a cabo reformas electorales y si lo hacen, deben dirigirse al propósito de la consolidación positiva. El análisis del sistema electoral arroja, de manera resumida, el siguiente resultado:

Tabla 2.8. Mecanismos para reducir el número de participantes

	Mayoría relativa	Magnitud de circunscrip.	Formularia electoral	Barrera legal	Registro legal
El Salvador		<u>Sí</u>			
Honduras	Sí				2 %
Costa Rica	Cualificada			5% o más	
Guatemala			D'hont	5 %	
Panamá	Sí	Sí		4 %	
Nicaragua	<u>Cualificada</u>		<u>D'hont</u>	<u>4%</u>	<u>3%</u>

Nota: Los rasgos subrayados muestran los cambios aprobados durante el periodo bajo estudio.
Fuente: elaboración propia.

⁶⁴ Un tercer punto consistió en el simple cambio de prebendas entre ambos dirigentes: mayores requisitos para levantar la inmunidad al Presidente (para proteger a Alemán) y la reducción del porcentaje requerido para alcanzar la presidencia sin segunda vuelta (para Ortega); y para ambos, su incorporación al Congreso en calidad de ex presidente y candidato presidencial en segundo lugar, lo que les brindaba inmunidad adicional frente a las acusaciones judiciales en su contra.

La tabla ordena los países de menos a más mecanismos con efectos reductores del sistema de partidos, indicando además aquellas modificaciones que se produjeron durante el periodo en cuestión. De los países con partidos políticos con mayor trayectoria, ninguno introdujo reformas significativas en materia electoral. De los restantes países, es bastante claro el sentido que dichas reformas tuvieron en Nicaragua, lo que evidentemente contrasta con El Salvador. En Guatemala por su parte, se muestra la imposibilidad de llevar a cabo reforma alguna que permita, al menos hasta el momento, superar la parálisis derivada de la dispersión de su sistema de partidos.

2.6. Balance preliminar

La tabla siguiente concentra el análisis desarrollado hasta el momento. El orden en que se presentan los países se define en función del grado de institucionalización del sistema de partidos (criterios cronológico, generacional, funcional y de autonomía) así como por las variaciones observadas en los indicadores del sistema de partidos descritos al inicio de este capítulo. Así, Costa Rica y Panamá aparecen en primer término dada la longevidad de los que han sido sus partidos tradicionales y, sobre todo, la ausencia de fuerzas armadas, aspecto que Honduras no comparte. Aun cuando en Costa Rica tales partidos tradicionales ya no cuentan con el peso de antaño, no se debe perder de vista que las nuevas formaciones políticas surgen como desprendimientos de aquellos y en el caso del PLN, sigue siendo la principal fuerza política en el Poder Legislativo. Tal y como se observa, con excepción de la tendencia en volatilidad durante el

periodo, los demás indicadores son coincidentes entre ambos países. En cuanto a El Salvador, Sus indicadores son los más estables de toda la región.

Tabla 2.9. Resumen

	Sistema de partidos				Presidencialismo			Sistema electoral		
	Volatilidad	NEP	Concentración	Nivel de competencia	Reelección	Poderes Const.	Poderes Partid.	Elección presidencial	Proporcionalidad	Ingreso y Barreras
Costa Rica	Ascendente	3-5	Media	Alta	Acotada*	Débil	Medio	M.R.C		Bajo/ Alto
Panamá	Descendente	4	Media	Alta	Acotada	Medio	Alto	M.R.	Desprop.	Bajo/ Alto
El Salvador	Baja	2-4	Alta	Alta	NO	Débil	Medio	M. A.		Bajo/ Medio
Honduras	Ascendente	2-3	Media	Alta	SI*	Débil	Medio	M.R.		Medio/ Bajo
Nicaragua	Descendente	< 2	Alta	Mínima	SI*	Débil	Alto	M.R.C.*		Alto- Alto*
Guatemala	Alta	> 7	Baja	Alta	NO	Débil	Bajo	M. A.	Desprop.	Bajo/ Alto

* Rubros donde se llevaron a cabo reformas, indicando el estado actual.
* Fuente: Elaboración propia.

En estos tres países, no se aprecian modificaciones sustantivas en el régimen presidencial o el sistema electoral, lo cual indica que las reglas definidas por esos partidos siguen estando vigentes y operan con los propósitos fijados, razón por la cual los cambios introducidos como la reelección acotada en Costa Rica o el ajuste en materia electoral en El Salvador no tuvieron efectos significativos en el resto de los indicadores. Incluso Panamá, que parece el caso más distinto en cuanto poderes presidenciales o el uso de la mayoría relativa, que debieran incentivar la proliferación de partidos, no lo hacen e incluso, el diseño de las circunscripciones tiene ciertamente ese efecto reductor, pero esto en nada perjudica a sus partidos políticos ejes del sistema, aun cuando provoquen una mayor desproporcionalidad.

En cuanto a Honduras ya se indicó que si bien cumple con los criterios de institucionalización cronológico y generacional, su gran déficit radica en el de autonomía, lo que no sucede ni en Costa Rica o incluso en El Salvador. Esta ausencia es lo que le lleva a la aprobación de reformas como la reelección presidencial inmediata de Juan Orlando Hernández, pero en cambio, no aprobar la segunda vuelta, que trasladaría la definición de la contienda hacia el Partido Liberal. Sin embargo, es claro que la solución reeleccionista es una apuesta de corto plazo, salvo que se asuma, al igual que en Nicaragua, la gestación de un sistema no democrático.

La débil institucionalización de los sistemas de partidos en Nicaragua y Guatemala muestran sus graves consecuencias. En el primero, con la amplitud de reformas pactadas con el propósito nada democrático de desplazar al oponente y donde los liberales nicaragüenses han llevado la peor parte frente a un sandinismo mucho mejor organizado y cohesionado. En el extremo opuesto, la debilidad institucional del sistema de partidos guatemalteco, al ser incapaz de modificar las reglas establecidas para el traspaso del poder a los civiles, parece perpetuarse.

Lo antes descrito se puede reformular al recordar la definición de *elegir* de Bovero descrita al inicio del trabajo. Las alternancias que han vivido los tres primeros países son muestra de claros juicios sobre el periodo precedente, ya se trate de la preeminencia de los partidos tradicionales o el viraje en el modelo económico (Costa Rica); en torno al desempeño de gobiernos anteriores (Panamá) o bien en

lo relativo al proyecto político que debe guiar al país (El Salvador). En el resto de los países centroamericanos esa capacidad ha sido consistentemente neutralizada por vía de golpes de Estado, o reformas constitucionales que permitan el “continuismo” antaño cuestionado (Honduras); en el fortalecimiento de un sistema de partido hegemónico (Nicaragua) o bien, en la parálisis del sistema en su conjunto (Guatemala). Conviene en adelante analizar el segundo de los verbos examinados: *representar*.

CAPÍTULO 3. LA CONSOLIDACIÓN DE LOS REGÍMENES COMPETITIVOS

3.1. Introducción

Lo visto hasta el momento ha permitido identificar los rasgos de los sistemas de partidos en la región, su debilidad o fortaleza y la manera que inciden en el funcionamiento de cada uno de sus respectivos sistemas políticos, pero aun quedan pendientes dos aspectos como son el sentido y grado alcanzado en la consolidación democrática, por un lado, y la atención brindada a las expectativas depositadas en dichos regímenes, o para considerar ambos aspectos, si el proceso desarrollado en el último cuarto de siglo refleja las orientaciones políticas de la sociedad y con ello se fortalecen las prácticas democráticas.

En este punto, conviene recordar que el concepto de consolidación tiene un acento direccional, es decir, se consolida para alcanzar una democracia plena o evitar una regresión. De ahí que se retomen las acepciones de consolidación propuestas por Schelder para dicho término. Esto es, definir la dirección de la consolidación, para “impedir el quiebre”, “evitar la erosión”, “completar” o “profundizar” la democracia, y en las que el fortalecimiento del sistema de partidos se aprecia como fundamental en la medida que ello marca el sentido positivo o negativo de la consolidación.

Por su parte, también es necesario retomar las dimensiones causales que propician la consolidación, de las que Schedler propuso las de tipo conductual,

actitudinal y estructural, y de cuya combinación positiva (vgr. rechazo a la violencia, apoyo masivo a la democracia, generación de riqueza y menores niveles de desigualdad) crearán mejores condiciones para avanzar hacia una democracia consolidada. Así, el primer apartado de este capítulo concluye la revisión de tales dimensiones.

No obstante, en cualquiera de esas vertientes, dirección del proceso de consolidación y causas, es necesario insistir en el papel que juega la institucionalización del sistema de partidos. En cuanto al sentido, el fortalecimiento del sistema de partidos favorece la consolidación positiva y viceversa. Sin embargo, en lo relativo a las causas, la institucionalización del sistema de partidos apunta a regular tales conducta y constriñen el número de actores y el universo de decisiones a su alcance. De esta forma, la débil institucionalidad del sistema de partidos en Guatemala, Honduras y Nicaragua, amplía el margen de acción de sus actores, que no se restringen a los partidos políticos, lo que no acontece en los restantes países. En tal sentido, esta regulación de las conductas debe considerarse para quienes asumen la representación de los partidos en los órganos del poder público. Esta última reflexión conduce directamente al problema de las expectativas planteado por Bobbio al inicio de este trabajo sobre a quien se está representando y por ello la definición de Bovero: representar, entendido como “reflejo de las orientaciones políticas”.

Una de las funciones básicas de los partidos políticos radica en articular los intereses de la sociedad a través de programas de gobierno que alcanzarán

representación a través de comicios regulares. Pero esto implica, como presupuesto, un sistema de partidos institucionalizado y relativamente estable, en el cual el electorado pueda discernir entre los postulados que le son ofrecidos. Sin embargo, tal presupuesto no se cumple en varios de los casos analizados, sea por la ausente estabilidad en el formato del sistema de partidos, o bien, por su carente institucionalización interna. En tal sentido, la pregunta es pertinente: ¿qué representan esos gobernantes? y más aún, ¿cómo saberlo?

La segunda pregunta se puede atender en varios niveles. Tratándose de democracias con sistemas de partidos estables, donde el discernimiento de posiciones es relativamente claro y por ende, los partidos cumplen su función de agregación de intereses, el reflejo de las orientaciones se manifiesta en la proporcionalidad entre votos y escaños, aspecto ya revisado en el capítulo anterior. Sin embargo, también se podría recurrir al contraste entre lo que piense una comunidad sobre determinado tópico con lo que piensan sus representados, siempre y cuando se cuenten con la información respectiva. Afortunadamente se cuenta con dicha información, aunque aquí nos limitaremos a la eventual coincidencia en la dimensión actitudinal que presenta la población en general y la que manifiestan sus representantes populares, razón por la cual dicho contraste se limita al apoyo a la democracia, y con el exclusivo propósito de señalar que, si una democracia consolidada supondría un apoyo a la democracia superior al 66% de la población, al menos ese porcentaje sería requerido para sus representantes.

Sin embargo como ya se ha señalado, varios de los casos aquí estudiados no se ajustan al presupuesto de estabilidad del sistema de partidos, por lo que la población no puede discernir sus diferencias programáticas, y en tal sentido dichos partidos no actúan como agregadores de intereses y en tales circunstancias, es necesario recurrir a otros instrumentos para tratar de identificar a qué representan sus legisladores. Como se mostró en el capítulo anterior, existen diferencias sensibles en la composición de los congresos en materia de género, lo que apunta a un déficit de representación que no se subsana a través de la representación partidista, y del cual se desprende, una representación excesiva para determinados sectores, como sería en este último ejemplo, el de los hombres.

Desde la perspectiva aquí descrita, ese déficit de representación también sería atendible por vía del sistema de partidos, porque si un determinado formato en dicho sistema resulta insuficiente para atender por un largo periodo esos intereses, lo predecible es que dicho formato se modifique, lo cual supone cierto grado de institucionalización del sistema de partidos, es decir, que la participación política sea canalizada mediante dicho sistema. pero al mismo tiempo, supone también procesos de institucionalización al interior de los partidos mediante los cuales se regule el ingreso y circulación de tales representantes populares, o bien, ante su ausencia, permitan la participación de actores no sujetos a regulación alguna, dando pie a una menor representación en el órgano legislativo. En tal sentido, el segundo apartado aborda este problema considerando la trayectoria de los legisladores centroamericanos a partir, por un lado, de su inicio en la participación política, y por la otra, sus orígenes sociales.

3.2. Las variantes de la consolidación en Centroamérica

Desde la óptica conductual, los sistemas políticos de la región iniciaron sus procesos de democratización integrando a diferentes fuerzas políticas que comprenden aquellas que habían participado bajo las reglas del régimen autoritario en la década de los ochenta, así como las fuerzas guerrilleras de diferente signo en la década siguiente, de manera que para este momento era claro el establecimiento de un acuerdo original tolerable. Ello redujo los niveles de violencia y colocó a tales países al menos en los niveles de democracia mínima o electoral. Sin embargo, de entonces a la fecha lo mismo en Honduras como Nicaragua ese acuerdo fue poco tolerado por los principales protagonistas, bien avalando el golpe de Estado de 2009 en el primero (cuando no propiciándolo) o bien, recurriendo al pacto que reformara el reparto de posiciones con el objetivo de desplazar al oponente. Por tanto, aquí el problema es si se les puede seguir considerando democracias, aun en su acepción mínima o ya se ubican en un contexto de autocracia multipartidista o autoritarismo electoral.

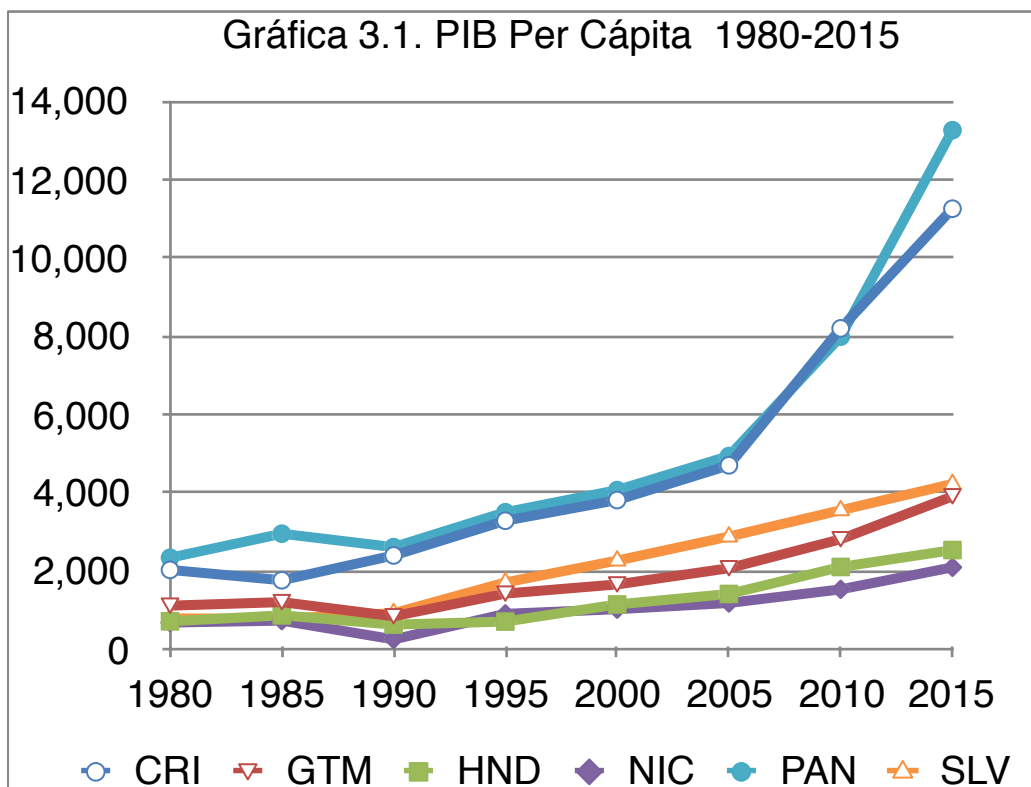
Por su parte, en Guatemala sería difícil sostener la noción misma de un acuerdo original entre actores. No lo fue desde que se trató de una transición sin mayor interlocución, y cuando la hubo por ejemplo con la guerrilla, se depusieron las armas, pero las reformas constitucionales pactadas fueron desechadas.

Ciertamente no se han presentado golpes de Estado por los militares, pero sí amenazas, y el “autogolpe” de Serrano si bien fracasó, dejó en claro que los actores podían seguir apostando por la ruptura. Si no se han presentado situaciones de mayor inestabilidad se debe a la disgregación de sus fuerzas políticas. En este sentido, la erosión democrática parece ser también la pauta y contribuye para que el sistema político sea incapaz de incidir de manera alguna en un cambio de la situación del país (Saenz de Tejada, 2014, pp. 49-51).

En El Salvador, la fuerza del FMLN constituyó el más alto aliciente para preservar el acuerdo original, refrendado con sus triunfos en las elecciones presidenciales, aunque también por el pragmatismo de un sector de la derecha salvadoreña, aliándose al FMLN para brindarle mayor estabilidad al gobierno de izquierda. Por ende, este país sería el primero en ubicarse en la acepción positiva de consolidación. Algo similar se observa en Panamá con dos notables diferencias: la ausencia de un ejército regular y la presencia de partidos políticos de viejo cuño, con bases sociales relativamente estables, de manera tal que el sistema democrático efectivamente es “el único casino en el pueblo”.

Pasando a los aspectos de orden estructural, la gráfica 3.1 muestra el desarrollo del PIB *per cápita* a partir de la década de los ochenta donde sólo Costa Rica y Panamá se encontraban por encima de los 3 000 dólares anuales de PIB *per cápita* en el año 2000. En contraste, Honduras y Nicaragua no la han alcanzado incluso para 2015, mientras que Guatemala y El Salvador apenas estarían cercanos a esa cifra en el último par de lustros. En ese sentido, sólo en los dos

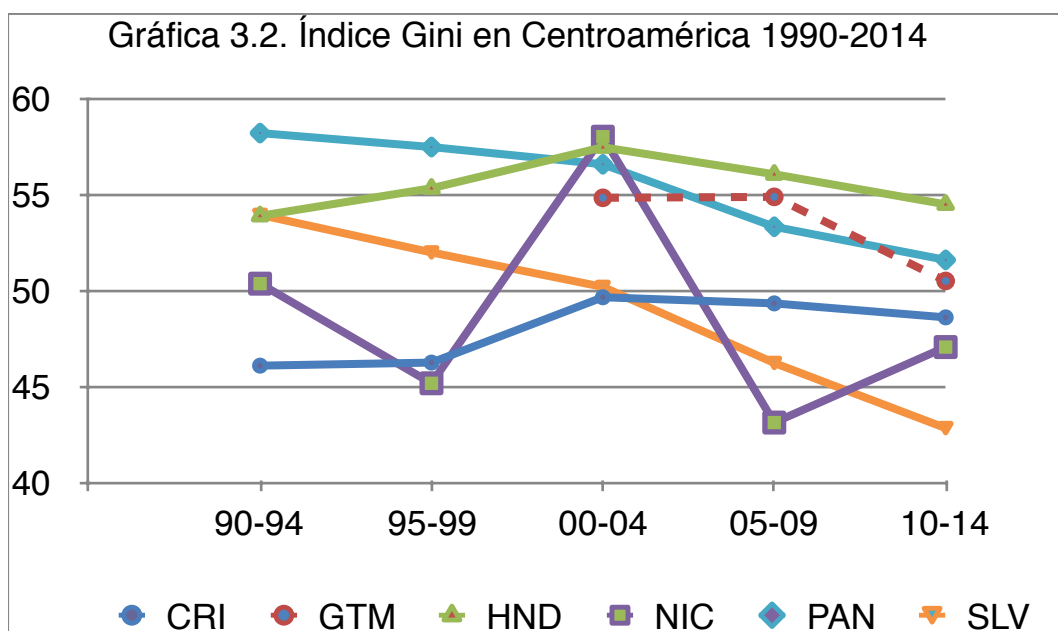
primeros sería factible pensar en términos de democracias consolidadas y en El Salvador como caso en el que se presentan condiciones favorables para ello, en tanto el resto observarían condiciones desfavorables por su pobreza económica en los dos últimos, y en Guatemala por su debilidad institucional.



Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial.

Ya se indicó que el desarrollo económico no es requisito de la democracia, pero la gráfica parece indicar que la estabilidad democrática propicia la mejoría económica, dado que El Salvador, o incluso Guatemala, observan mejores rendimientos económicos que Honduras y Nicaragua. Lo anterior se ve reforzado con el índice Gini. Costa Rica es el único país que tiene un nivel inferior a los 50 puntos de manera estable. El Salvador, Panamá (y hasta cierto punto Guatemala) muestran tendencias decrecientes. Nicaragua muestra una condición errática,

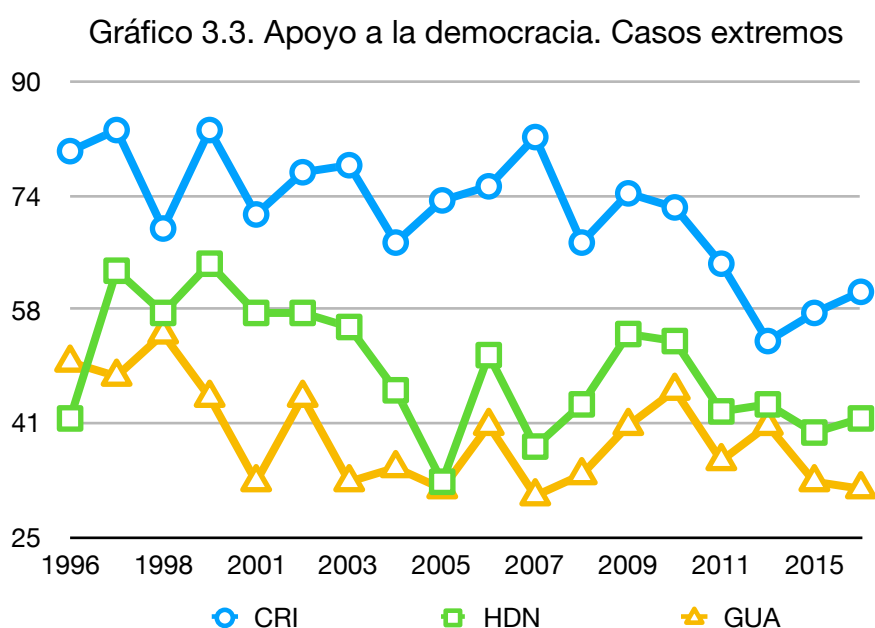
dato que el mayor nivel de desigualdad en el periodo se ubica durante los gobiernos liberales de Alemán y Bolaños, al que sigue un fuerte descenso durante los primeros años de Ortega, aumentando a partir de entonces, aunque de manera no tan acentuada. Finalmente, Honduras mantiene durante estos años una persistente condición de desigualdad. Sobre esta base, Panamá y El Salvador son los países con mejores perspectivas en su consolidación.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial.

Por lo que hace a la dimensión actitudinal, es decir, el respaldo popular a la democracia, se pueden distinguir dos grupos. Por una parte, los casos extremos como son Costa Rica, Honduras y Guatemala; y por la otra, los restantes países en una situación intermedia. tal y como se puede ver en la siguientes gráficas. Costa Rica se mantuvo por encima de la línea de 66% de apoyo a la democracia todo el periodo estudiado, salvo en las mediciones del último lustro. En contraste, Honduras y Guatemala observaron su más alto apoyo a fines de los años noventa,

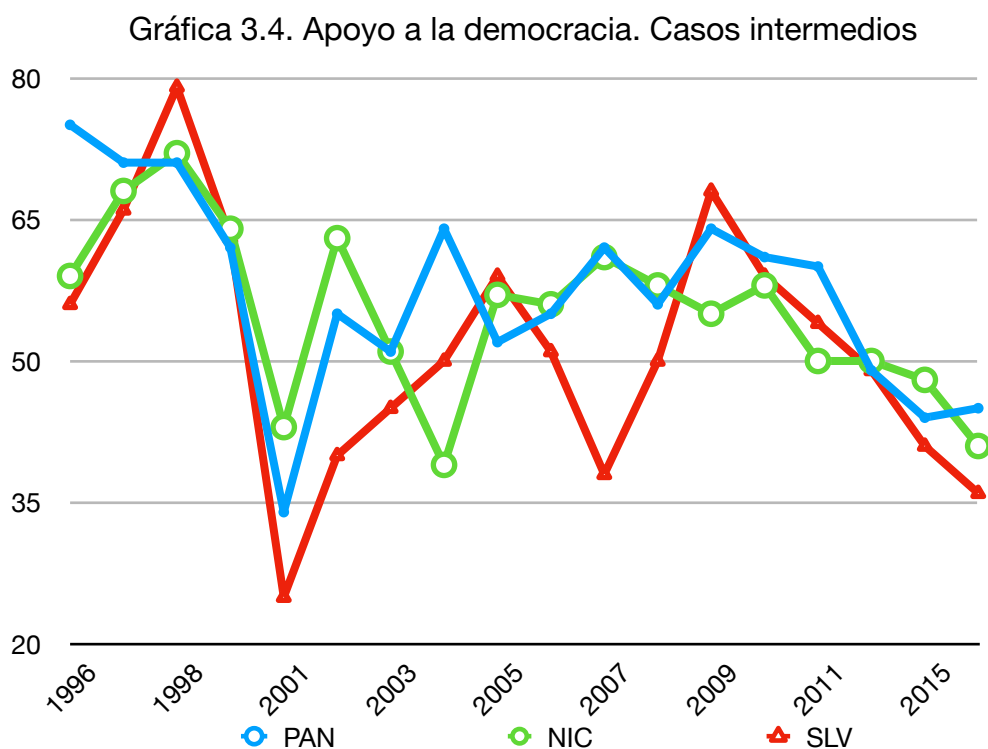
luego de lo cual han conservado dicho porcentaje entre 40 y 55% el primero y 30 a 40% el segundo, ubicándose actualmente en sus más débiles registros, lo cual, como se vio en el caso de Costa Rica, y como prácticamente en toda la región, dicho apoyo ha tendido a reducirse en el último lustro a niveles bastante cercanos a sus mínimos históricos.



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro.

Por lo que hace a los demás países, si bien durante la década de los noventa se ubicaron por encima de esa línea divisoria de apoyo a la democracia, esta opinión pronto comenzó a reducirse e iniciar trayectorias erráticas en la siguiente década, siendo El Salvador el caso más contrastante, al pasar de un porcentaje cercano al 80% en 1998 a poco más del 20% tres años después, circunstancia que parece estar más relacionada con las elecciones presidenciales, lo que también sería posible en Nicaragua, sobre todo con el ascenso de Alemán y de Daniel Ortega

pero que ya no se aprecia en su segunda reelección. En Panamá, finalmente se presenta la pauta más constante, entre los 50 y 60 puntos, pero con el consabido descenso de los últimos años, en buena medida atribuible a las acusaciones de corrupción sobre el ex presidente Martinelli.

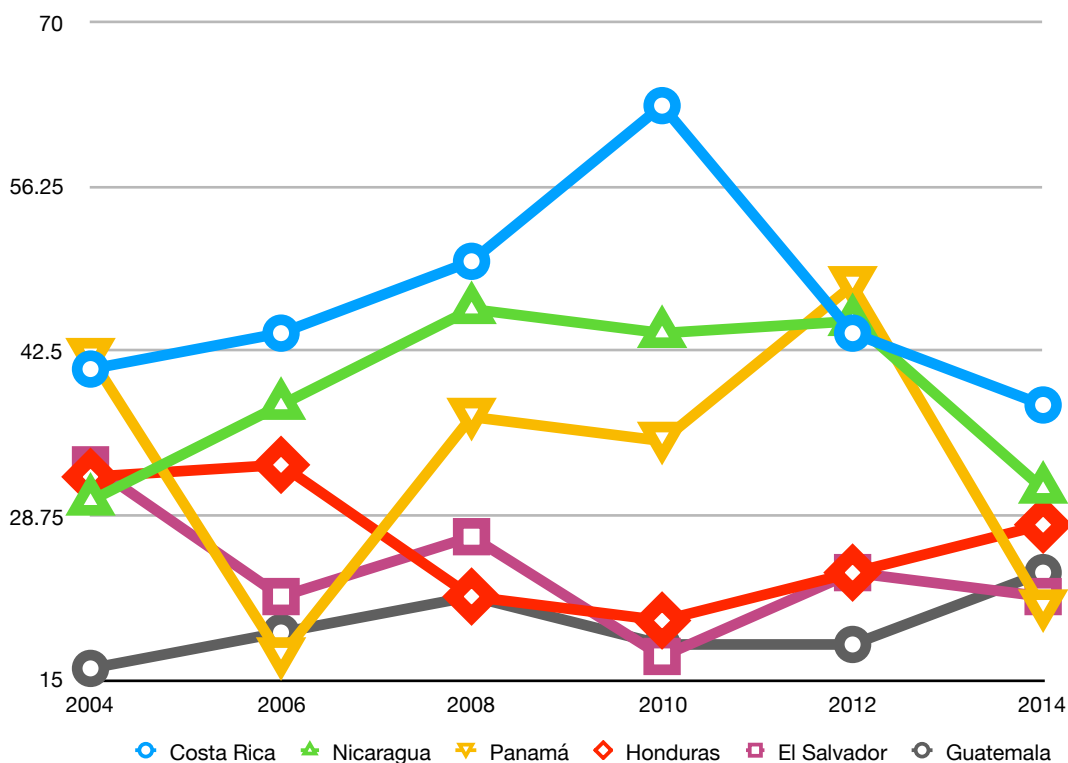


Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro.

Así, con excepción de Costa Rica, el respaldo a la democracia parece poco consistente en general y sujeto a coyunturas que lo hacen variar en uno u otro sentido. Otra medición similar que refleja la misma pauta es el Proyecto Latinoamericano de Opinión Pública (LAPOP). Si bien la serie temporal abarca sólo la última década, la pregunta en términos de la democracia “churchilliana” busca identificar el apoyo difuso a la democracia. Como se aprecia, el descenso del último lustro sigue presente en Costa Rica, Panamá y Nicaragua, en tanto que

en los restantes, dicho respaldo es aún bastante débil, lo cual expresa que el desafecto a la democracia es una tendencia generalizada, y que es más preocupante en los países que recientemente vivieron su transición.

Gráfica 3. 5. La democracia es mejor que cualquier otra forma de gobierno. (Sólo "Muy de acuerdo")



Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP

Al considerar conjuntamente los tres indicadores referidos por Schedler, se puede afirmar que sólo Costa Rica se encuentra ya en la esfera de democracias consolidadas, no obstante el declive del apoyo popular a la democracia en los últimos años. En el polo opuesto, Honduras no ha cubierto ninguno de los tres indicadores a lo largo del tiempo. Panamá tiene uno de los ingresos *per cápita* más elevados incluso de América Latina, y un apoyo a la democracia ligeramente superior que el resto de los países. Sin embargo, tiene uno de los niveles de

desigualdad más acusados (aunque tiende a reducirse). En el punto intermedio se ubica El Salvador en todos los indicadores. Nicaragua, por su parte, es de los países más pobres y por ende con ingreso *per cápita* más reducido, un índice Gini errático, y un apoyo a la democracia un tanto consistente. Finalmente, Guatemala, aunque con un ingreso per cápita similar al de El Salvador, observa una desigualdad elevada y cuenta con un mínimo apoyo a la democracia. Todo lo anterior se sintetiza en la tabla siguiente:

Tabla 3.2. Indicadores básicos de consolidación según Schedler (2001)

	PIB Per cápita*	Gini**	Apoyo a la democracia**
Costa Rica	11 260	47.43	61.2
Panamá	13 218	54.98	51.8
El Salvador	4 219	47.96	47.8
Nicaragua	2 087	47.80	49.4
Guatemala	3 903	54.76	37.6
Honduras	2 529	55.52	44.4

* Dato correspondiente al 2015 en dólares actuales.

** Promedio en el periodo.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial y Latinobarómetro.

Adicionando la variante conductual, Costa Rica no muestra señales de que los actores pretendan subvertir el orden democrático. Panamá y El Salvador se ubican en la acepción positiva de consolidación en la lógica de profundizar o completar la democracia respectivamente, dado que los resabios autoritarios son inexistentes (en el caso del Ejército en Panamá) o con un fuerte contrapeso de masas como el FMLN. En la acepción negativa, Honduras demuestra que casi 25 años de elecciones regulares no fueron suficientes para impedir el quiebre

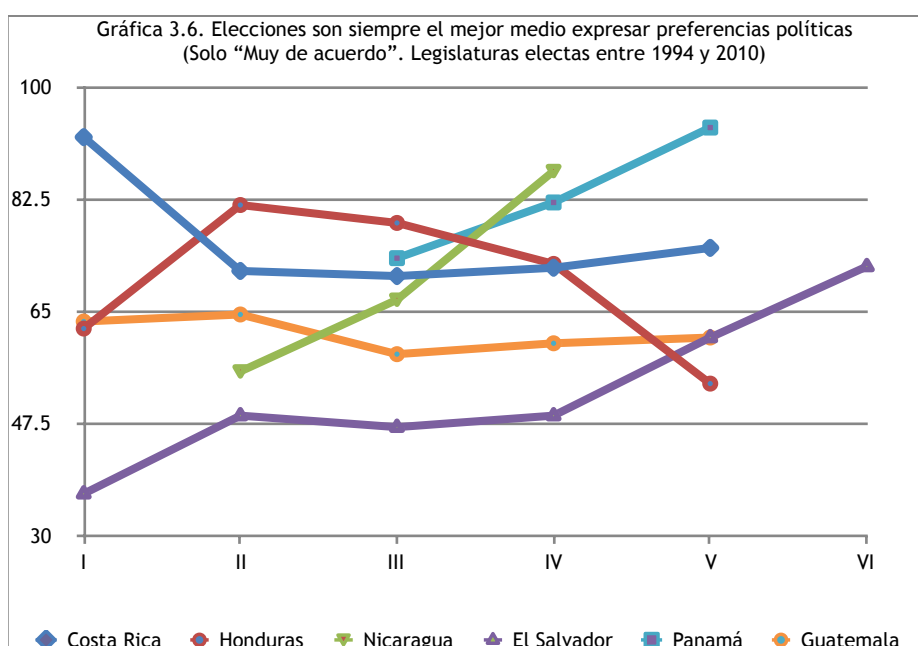
democrático. Y aún cuando en Guatemala y Nicaragua no se puede descartar dicha posibilidad, más bien parece improbable, dado que en ambos casos la erosión democrática parece la pauta, debido a la incapacidad o desinterés de los actores por modificar el estado de cosas existente en el primero, o la intención del FSLN por diluir la integridad electoral en el segundo.

Tales conductas también podrían entenderse en términos de las actitudes propias de las élites políticas centroamericanas. En tal sentido, los datos disponibles en el Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina de la Universidad de Salamanca son de enorme utilidad. Reproduciendo el criterio de Schedler sobre el apoyo a la democracia, las diferencias entre élites son mínimas, puesto que en ningún país dicho apoyo ha sido inferior a 80% y en promedio superan 90%.

Sin embargo, las discrepancias comienzan a surgir cuando se les interroga respecto a una definición de democracia. Ante la pregunta si consideran que las elecciones son siempre el mejor medio para expresar las diferencias políticas, el promedio de los representantes populares de quienes están muy de acuerdo, es de 67%. Por encima de ese promedio, se ubican Costa Rica y Panamá; por debajo, Guatemala y El Salvador, aunque la elección de 2009 en este último parece un buen indicio.⁶⁵ Nicaragua superó ese promedio en la elección de

⁶⁵ Los bajos niveles observados en El Salvador son fundamentalmente atribuibles al FMLN. En las cinco legislaturas en que se tiene la distribución por grupos parlamentarios (1994 a 2006), los porcentajes correspondientes a Arena fluctuaron de un mínimo de 55.6% en la primera legislatura a un máximo de 89.3 en la última, en tanto que en el FMLN solo 6.7 de los legisladores consideraban esta opción, la cual se fue incrementando hasta el 37.9% en la última, y aunque no se tiene el dato de 2009, parece lógico suponer que esta cifra se incrementara aún más con su triunfo en la elección presidencial, lo que se refleja en la gráfica global que se muestra.

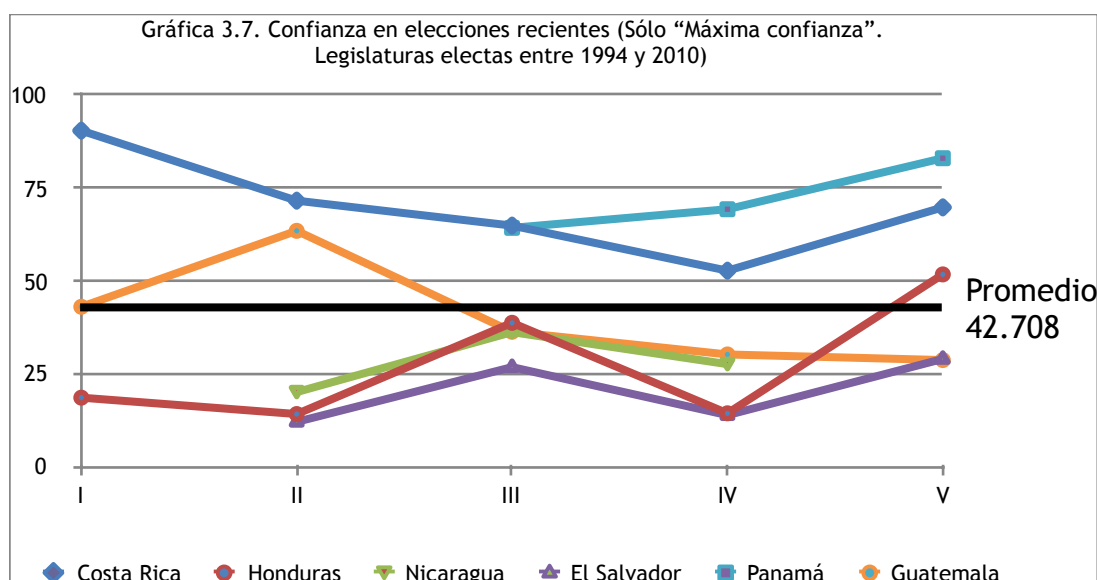
Bolaños y la acrecentó con la designación de Ortega en 2006, mientras que los diputados hondureños muestran una comprensible incredulidad luego del golpe de Estado. Sin embargo, destacan particularmente las trayectorias de El Salvador, Nicaragua y Panamá, con tendencias alcistas en el periodo, mostrando que el triunfo de las izquierdas en los primeros, y de una tercera opción en el último, fortaleció la credibilidad en las elecciones. Asimismo, Costa Rica y Guatemala forman casi líneas paralelas al promedio regional.



Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Si la credibilidad en las elecciones tiene poco respaldo entre los legisladores, esto se acentúa cuando se les interroga por los recientes procesos electorales. No sólo el promedio regional es inferior entre quienes les conceden la máxima confianza (42.7%, es decir, casi 25% menos que en la pregunta anterior) sino que ahora la mayoría se ubica claramente por debajo del promedio, ya que sólo los diputados

de Costa Rica y Panamá se encuentran claramente por encima (69% y 72%, respectivamente). Considerando los promedios por país en orden descendente siguen Guatemala con 40%; Honduras y Nicaragua con 27% y de manera singular, El Salvador, con un promedio de apenas 20%.⁶⁶ Salvo Guatemala, que en términos de tendencia muestra una cada vez más reducida confianza, o Panamá, que muestra una tendencia alcista, todos los demás observan pautas constantes.

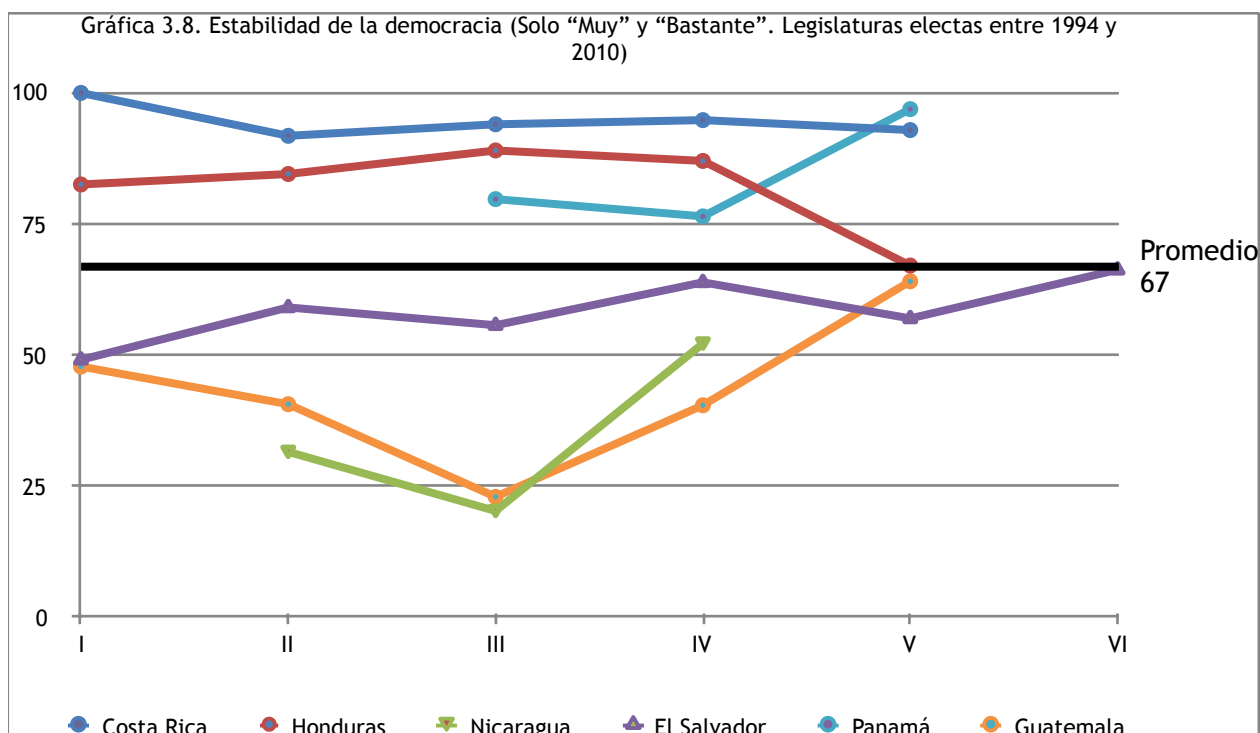


Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Finalmente, respecto a su percepción sobre la estabilidad de la democracia, Costa Rica, Panamá y Honduras se ubicaron por encima del promedio regional (94, 84 y 82% respectivamente) aunque en el último caso, el golpe de Estado redujo abruptamente esa impresión. Por debajo se ubican El Salvador, Guatemala y Nicaragua con promedios de 58, 43 y 34%, respectivamente. En la gráfica que se

⁶⁶ Al igual que en la pregunta anterior, los legisladores del FMLN son los más incrédulos y colocan a El Salvador en los niveles mínimos de confianza, dado que en todo este periodo, ninguno le otorgó una máxima confianza a las elecciones, en lo que también contribuyó Arena, ya que si bien en 1994, 2000 y 2006 la máxima confianza alcanzaba cifras superiores al 60%, en las restantes (97 y 2003) ésta descendía a poco más del 30%.

muestra a continuación, se aprecia una percepción constante en Costa Rica y El Salvador, e incluso una mejoría en Panamá, Guatemala y Nicaragua, en este último caso, bastante comprensible con el fortalecimiento del FSLN en el Congreso.



Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Estas tres gráficas demuestran que en la mayoría de los casos, ni siquiera en el seno de sus respectivas clases políticas hay una plena credibilidad sobre el futuro del sistema democrático, toda vez que existen dudas respecto a las elecciones en general y en lo particular, por lo que tampoco debiera extrañar la incredulidad generalizada de sus respectivas ciudadanía. De hecho, lo mismo las élites de Costa Rica y Panamá, en la parte positiva, como Guatemala en la negativa,

guardan una correspondencia con la opinión de la población en general. En El Salvador, esa credibilidad parece se ha reforzado en ambos universos con el triunfo del FMLN, mientras que lo opuesto ha sucedido en Honduras tras el golpe de Estado, en tanto que en Nicaragua, si bien la élite muestra una mayor confianza, es difícil darle un peso significativo si dicha élite resulta preponderantemente monopartidista.

3.3. La integración de las élites parlamentarias en Centroamérica

Si se ha llegado al punto de considerar que Panamá y El Salvador son los países con mayores probabilidades de completar su consolidación para, junto con Costa Rica, compartir la condición de democracia plena, y como también ya hemos señalado en el capítulo anterior, que esto ha sido posible por el fortalecimiento de sus respectivos sistemas de partidos, cabría analizar la manera en que ello se ha gestado a partir de sus procesos internos de institucionalización, es decir, al establecimiento de pautas o reglas que les han dado como ventaja su permanencia y cohesión, pero al mismo tiempo, si tales reglas les permiten fungir como efectivos articuladores de intereses sociales, o en términos de Bovero, reflejo de las orientaciones políticas. Para determinar tales pautas seguiremos lo señalado por Easton (1996, p. 104) y Huntington (1996) en el sentido de la determinación de criterios para el reclutamiento que respondan a reglas internas, y por ende, con mayores grados de autonomía, así como la capacidad de enfrentar retos que originalmente no estaban en su horizonte. Para tal efecto, se considerarán cuatro indicadores. Los primeros corresponden al momento y tipo de

organización donde los legisladores iniciaron la actividad política. Con esto se busca identificar si el criterio de reclutamiento de los legisladores es la carrera gestada en los partidos y la disposición de los propios partidos por la renovación de sus cuadros. Si esto no es así, los indicadores relativos a los orígenes sociales, con base en la actividad económica del padre y del propio diputado antes de iniciar su actividad legislativa, podrían indicar cierta prevalencia, sobre todo en los casos de sistemas de partidos que no estén lo suficientemente institucionalizados.

Para decirlo en otros términos. A partir de las transiciones, la apertura a la competencia electoral constituyó un primer reto para aquellas organizaciones creadas durante el periodo autoritario; un segundo reto consistiría en su capacidad de definir una regla de reclutamiento bajo este nuevo escenario, que tienda a privilegiar la trayectoria partidista. Ello requiere el desarrollo de programas políticos que permitan la articulación de intereses y se sometan a los ciudadanos. Por el contrario, de privilegiar un reclutamiento bajo el criterio de la cooptación lisa y llana, se corre el riesgo de no atender a tal articulación de intereses y por tanto perder presencia entre el electorado.

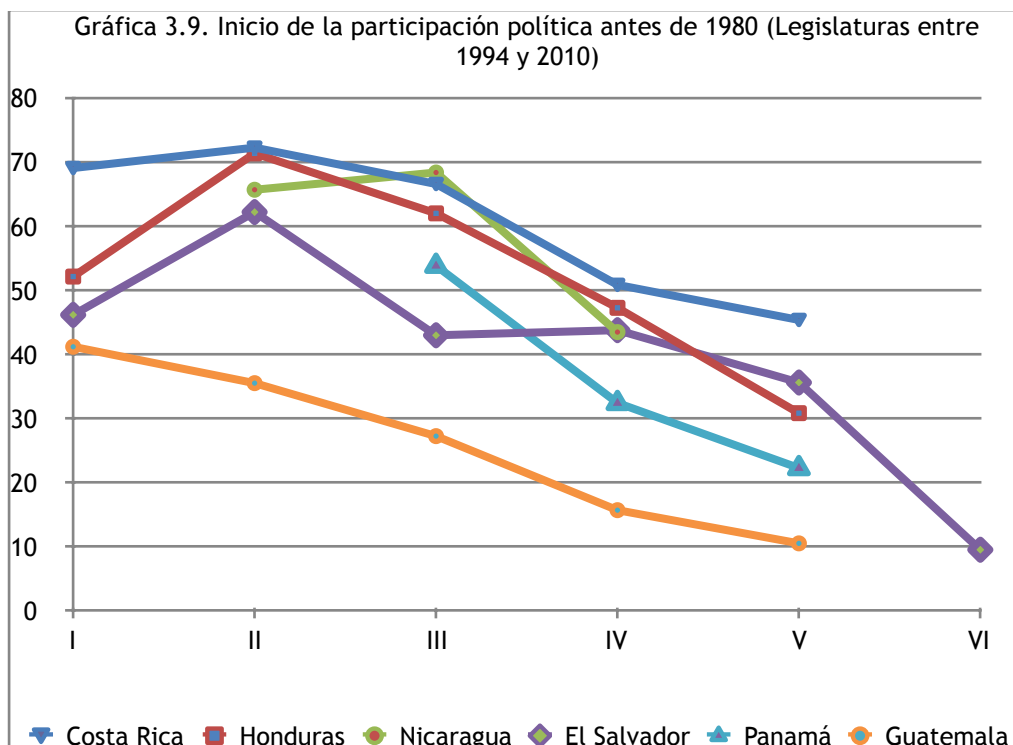
Adicionalmente, se debe considerar si los orígenes sociales de los legisladores con el objeto de comprobar si los partidos cuentan con tal grado de institucionalización que puedan agregar intereses diversos sin perder identidad. Considerando el resultado anterior, lo que se debe analizar es si algún grupo de interés socialmente identificable está en condiciones de imponerse sobre el resto. De ser nuevamente el caso, también sería previsible que tales partidos pierdan

consistentemente su atractivo electoral y por consiguiente, representación en los congresos. En todos los casos, se considerará lo mismo las respuesta que colectivamente otorguen los legisladores como la que presenten los dos grupos parlamentarios más importantes, lo cual tendrá por objeto identificar diferencias intrapartidarias en estas materias y consecuentemente, intentar identificar tendencias por esta vía.

Orígenes de la participación.

En primer lugar se consideran cohortes respecto a la época en que los legisladores iniciaron su participación política. Cabría suponer que la transición a regímenes competitivos supusiera una mayor intervención de actores reacios, o a los que se les prohibía intervenir durante los regímenes autoritarios. En tal sentido, si se ubica dicha transición durante los años ochenta,⁶⁷ es dable ingerir que un sector significativo de legisladores electos en las más años posteriores iniciaran su participación política precisamente en esa década, o dicho en otros términos, la apertura política que implica la transición debió ser una apertura concreta que incentivará la participación política, de manera que es viable considerar esa década como un referente válido para establecer un antes y un después. Sobre esta base, la gráfica siguiente muestra esta distinción.

⁶⁷ Vale recordar que con la excepción de Costa Rica, las transiciones tendrían la siguiente periodización: Guatemala entre 1982 y 1996; El Salvador entre 1980 y 1992; Honduras entre 1980 y 1985; Nicaragua entre 1979 y 1990, y Panamá entre 1985 y 1990.



Fuente: Elaboración propia con base en PELA .

Los números romanos indican la secuencia de legislaturas analizadas, en los que los dos primeros aluden a legislaturas electas en la segunda mitad de los años noventa y las tres siguientes en la primera década del nuevo siglo. Para el conjunto de los legisladores en la región, poco más del 45% de los diputados iniciaron su participación política antes de 1980. Dado que Costa Rica no vivió un régimen autoritario, sirve como pauta de contraste con los países restantes. Durante los años noventa, 70% de los legisladores, provenientes aún del bipartidismo, iniciaron su vida política antes de 1980 e incluso para la década siguiente, más de la mitad de los diputados provienen de esa misma época. Lo significativo es que Honduras y Nicaragua observen tendencias muy similares, dado que el grueso de los legisladores, al menos hasta el cambio de siglo,

iniciaron su participación política también antes de 1980, situación que ciertamente destaca porque nos referimos a países cuyas transiciones son claramente identificables en términos temporales.

Esto contrasta con los tres países restantes, dado que la presencia de políticos provenientes de la etapa anterior es menor. En El Salvador y Panamá sólo la legislatura de fines de los noventa se integra con viejos cuadros y en Guatemala dicha renovación es mucho más acentuada. Esto permite suponer que el proceso de apertura que representó la transición fue bastante más elocuente en estos tres países que en los anteriores, o en otras palabras, el régimen autoritario fue más restrictivo en permitir la participación que en Honduras o Nicaragua.

Lo pertinente ahora es preguntarse cómo los legisladores centroamericanos iniciaron su actividad política considerando esta diferencia y sobre todo, la relativa a los procesos de institucionalización del sistema de partidos, por lo cual se analizarán los dos principales grupos parlamentarios en cada legislatura. (Para referencia general de las legislaturas consideradas en conjunto puede consultarse el anexo 1 al final del capítulo).

En la Guatemala de los años noventa tanto el FRG como el PAN constituyeron los grupos parlamentarios más amplios, y aun cuando ambos partidos fueron creados formalmente durante la transición, sus legisladores (particularmente del FRG) iniciaron su participación antes de los años ochenta y con un origen partidista, es decir, partidos previos a la transición. Los sucesivos partidos se caracterizan por

una doble tendencia: la clara participación de legisladores más jóvenes, y al mismo tiempo, una cada vez más fuerte pauta de reclutamiento partidista. El problema es que esa “profesionalización” partidaria no se da mediante los mismos partidos, como refleja la última legislatura analizada, porque no obstante que tanto el PP como la UNE aparecieron apenas en 2003, entre 60 y 70% de sus legisladores provienen de una formación partidista antes de la existencia de ambos partidos. De esta manera, resulta difícil una institucionalización partidista mínimamente consistente.

Tabla 3.3. Guatemala. Orígenes de la participación de legisladores

Partidos	Por años							
	1996		2000		2004		2008	
	FRG	PAN	FRG	PAN	FRG	GANA	UNE	PP
Antes de 1980	57.1	28.4	51.4	53.9	17.2	23.1	12.9	11.8
1980-1989	35.7	57.1	31.8	30.8	39.1	42.3	12.9	41.2
1990-1999	7.1	14.3	0	15.4	43.5	23.1	35.5	17.6
2000-2009	0	0	0	0	0	7.7	38.7	29.4
	Por tipo de organización							
	FRG	PAN	FRG	PAN	FRG	GANA	UNE	PP
Partido político	42.9	48.6	56.8	46.2	69.6	73.1	64.5	70.6
Estudiantil	35.7	25.7	13.6	30.8	17.4	15.4	16.1	23.5

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Lo anterior contrasta con El Salvador precisamente por la importante estructuración que alcanzó su sistema de partidos en muy poco tiempo. Sin embargo, la incorporación de nuevos cuadros políticos ha estado fundamentalmente a cargo de Arena, ya que al menos 60% de sus diputados inician su participación en los años ochenta, a diferencia de los diputados del FMLN, que provienen mayoritariamente de años previos a esa década.

Sin embargo, la añeja participación que se puede rastrear en el FMLN no se corresponde a una vía partidista, ya que el grueso de los diputados provienen de organizaciones distintas a los partidos, lo que puede entenderse como organizaciones en lucha contra la dictadura, de manera que la otrora organización guerrillera se constituyó en su momento en un crisol de diversas organizaciones políticas y sociales; por su parte, Arena casi no cuenta con presencia de dichas organizaciones, centrándose esencialmente en la estructura partidaria.

Tabla 3.4.El Salvador. Orígenes de la participación de legisladores

Partidos	Por años											
	1994		1997		2000		2003		2006			
	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN		
Antes de 1980	16,7	93.3	25.2	90	20	64	11.5	72.4	7.2	58.6		
1980-1989	77.8	0	62.5	10	60	28	65.4	20.7	71.4	34.5		
1990-1999	5.6	6.7	12.5	0	20	8	23.1	6.9	14.3	3.4		
2000-2009	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3.5		
	Por tipo de organización											
	Arena		FMLN		Arena		FMLN		Arena		FMLN	
Partido político	68.7		15.8		75		20		80.8		13.8	
Estudiantil	12.5		36.8		5		40		0		37.9	

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

En cuanto a Panamá, no sorprende que más del 70% de los legisladores del PRD iniciaran su participación desde la época del torrijismo. Lo que sorprende es que de entre los partidos pretransición, sea uno de los que haya renovado sus cuadros más rápidamente, e incluso, que el antiguo arnulfismo lo haya hecho con todavía mayor énfasis. Asimismo, ambos partidos han fortalecido la pauta de incorporación

por vía de la militancia partidista, reduciendo consecuentemente la incorporación de otras formas de organización que en su momento fueron importantes.

Tabla 3.10. Panamá. Orígenes de la participación de legisladores.

	Por años					
	1994		1999		2004	
	PRD	PA	PRD	PA	PRD	PA
Antes de 1980	72.4	35	44.5	7.1	26.1	20
1980-1989	20.7	35	30.6	49.42.9	34.8	35
1990-1999	6.9	30	19.4	50	21.6	30
2000-2009	0	0	5.6	0	13	15
	Por organización					
Partido político	44.8	55	55.6	64.3	73.9	75
Estudiantil	27.6	20	27.8	14.3	8.7	15

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

En el caso de Nicaragua, la similitud entre el FMLN y el FSLN es bastante clara en tanto formaciones políticas que apostaron por una integración de diferentes intereses sociales bajo la conducción de una fuerte estructura política militar en lucha contra las dictaduras. Así, el grueso de los legisladores sandinistas, incluso los electos en 2006, iniciaron su participación política antes de 1980. Sin embargo, por el lado liberal, y a diferencia de Arena, también tiene una composición que mayoritariamente proviene de esa misma época. Esto es relevante porque en todas las legislaturas, el grueso de los diputados liberales tienen origen partidista, pero en las dos primeras, la mayoría de ellos también iniciaron su vida política antes de 1980, es decir, en partidos que actuaban bajo el somocismo.

Tabla 3.9.Nicaragua. Orígenes de la participación de legisladores.

Por años						
	1996		2002		2007	
	FSLN	AL	FSLN	PLC	FSLN	PLC
Antes de 1980	74	65.6	79.3	59.2	60.7	11.1
1980-1989	22.2	18.8	13.8	11.1	21.4	50
1990-1999	0	5.6	6.9	25.9	14.3	33.3
2000-2009	0	0		3.7	3.6	5.6
Por organización						
Partido político	29.6	81.3	13.8	77.8	53.6	61.1
Estudiantil	33.3	0	37.9	7.4	17.9	5.6

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Finalmente quedan los casos de Costa Rica y Honduras, donde sus sistemas de partidos estaban asentados en el bipartidismo tradicional. Por ende, es comprensible que hasta las más recientes legislaturas se integraran con nuevas cohortes, y por consiguiente, la transición, ahí donde la hubo, no tuviera un peso fundamental como proceso de renovación. En todo caso, lo significativo es que para dicha renovación, el sistema de partidos tuviera que desestructurarse, como evidencia claramente el caso costarricense. En efecto, mientras se mantuvo el binomio PLN y PUSC, los legisladores que iniciaron su participación antes de los años ochenta representan entre 60% y 90% de sus diputados, e incluso el PLN preservó esa pauta en la legislatura instalada en 2010. En este sentido, es comprensible que una de las razones del surgimiento de nuevas fuerzas políticas como el PAC respondiera a esta restricción no escrita, dado que la mayoría de sus legisladores inician su participación prácticamente con el nuevo siglo.

Tabla 3.5. Costa Rica. Orígenes de la participación de legisladores (Por años)

Partidos	1994		1998		2002		2006		2010	
	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PAC	PLN	PAC
Antes de 1980	60	78.2	89.5	66.6	78.6	76.4	76	17.7	63.3	18.2
1980-1989	32	21.7	5.3	28.6	14.3	17.6	16	11.8	22.7	18.2
1990-1999	8	0	5.3	0	7.1	5.9	0	11.8	4.5	9.1
2000-2009	0	0	0	0	0	0	8	58.8	9.1	54.5

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

En el caso de Honduras la pauta es similar aunque ligeramente más abierta que su similar costarricense, si se comparan las cifras con el PLN de 2006, de manera que el bipartidismo hondureño ha sido más flexible al integrar cuadros más jóvenes o que iniciaron su participación política con posterioridad.

Tabla 3.6. Honduras. Orígenes de la participación de legisladores (Por años)

Partidos	Por años							
	1994		1998		2002		2006	
	PL	PN	PL	PN	PL	PN	PL	PN
Antes de 1980	62.9	36.7	70.3	75.8	64.2	62.5	55.8	38.5
1980-1989	31.4	63.3	21.6	24.2	28.6	33.3	27.9	38.5
1990-1999	5.7	0	5.4	0	7.1	4.2	14	17.9
2000-2009	0	0	0	0	0	0	2.3	5.1

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Asimismo, ambos sistemas deben parte de su estabilidad a que lograban integrar a representantes de organizaciones distintas a sus propias filas, razón por la cual los porcentajes de quienes inician su actividad política en los partidos observan cambios abruptos, como se aprecia incluso en la última legislatura entre el PLN y

el PAC, lo cual es comprensible en la medida que éste último partido abrió sus filas a nuevos sectores en la última legislatura, pero en la anterior, su militancia previa estuvo en su partido de origen, el PLN.

Tabla 3.7. Costa Rica. Orígenes de la participación de legisladores (Por organización)

Partidos	1998		2002		2006		2010	
	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PAC	PLN	PAC
Partido político	55	88.8	28.6	29.4	60	88.2	78.3	45.5
Estudiantil	35	9.1	50	35.3	16	0	13	27.3

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Así, los bipartidismos más antiguos en la región deben mucho de esa estabilidad a su capacidad de integrar, de vez en vez, a representantes de organizaciones sociales. Sin embargo, su mayor dificultad radica en la difícil incorporación de jóvenes cuadros, lo cual conducirá al cambio de formato en el sistema de partidos.

Tabla 3.8. Honduras. Orígenes de la participación de legisladores (Por organización)

	1998		2002		2006	
	PL	PN	PL	PN	PL	PN
Partido político	58.3	48.3	54.8	64.6	81.4	69.2
Estudiantil	30.6	34.5	31	22.9	4.7	23.1

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

De los dos criterios analizados de renovación de los legisladores centroamericanos, la pauta de reclutamiento partidista se ha fortalecido a lo largo del tiempo, incluso entre los partidos surgidos después de la transición, lo cual en principio es conveniente si se piensa en términos de institucionalización. Sin embargo, tal pauta de reclutamiento puede tener deficiencias como el hecho de que tal profesionalización no se gesticione en el seno de un mismo partido como en Guatemala, o bien ocasionalmente puede no aplicarse como en

Honduras y Costa Rica. El problema se presenta en el criterio temporal. Visto desde el conjunto del sistema de partidos, la bipolaridad se ha preservado ahí donde sus principales partidos han permitido una decidida renovación de cuadros en dicha dimensión temporal, como los partidos panameños o Arena de El Salvador. Cuando no ha sido el caso, como en Costa Rica, Honduras y Nicaragua, esto ha conducido a la fractura de tal bipartidismo.

Lo anterior permite apreciar como procesos de la vida partidista como son la definición de pautas en el reclutamiento y circulación de representantes populares, favorecen la fortaleza de los partidos y con el ello, la estabilidad misma del sistema de partidos. Sin embargo, este proceso de institucionalización interna aun se puede ampliar para determinar si en esto se ve influenciado de manera excesiva por determinados intereses, lo que se analiza a continuación.

Orígenes sociales

En todos los países, los padres de los legisladores centroamericanos básicamente se concentran en cuatro grupos de actividades según su importancia: a) obreros, artesanos y sector primario; b) empresa y administración privada; c) profesiones liberales, y d) administración pública. Éstas actividades concentran entre 78 y 98% de las respuestas y, en principio, no arrojan diferencias significativas entre países (Véase anexo 2 al final del capítulo). Estas se perciben más bien cuando se lleva a cabo la desagregación por partido.

Aquellos partidos que se pueden ubicar más fácilmente a la derecha del espectro ideológico (PUSC de Costa Rica; PNH de Honduras; PP/A de Panamá; PP de Guatemala así como los liberales nicaragüenses) registran porcentajes de padres pertenecientes a la iniciativa privada superiores a los de sus contrapartes en el espectro ideológico, con una única excepción: Arena, cuyos padres empresarios representan porcentajes inferiores a sus similares del FMLN. También es significativo que al ser desplazado el PUSC, Liberación Nacional sumara legisladores hijos de empresarios en la última legislatura analizada (Véase anexo 3 al final del capítulo). En todo caso, la identificación ideológica es un referente claro en términos de orientación política que articula las preferencias de los diferentes sectores sociales, sobre todo considerando que la gran mayoría de estos partidos son de larga trayectoria. Para los partidos postransición, como Arena, PAC y los partidos guatemaltecos, el origen social de los padres es bastante más heterogéneo.

Sin embargo, hay cambios notables cuando se pregunta a los legisladores sobre su trabajo antes de ocupar el cargo, lo cual es bastante significativo si se considera que se trata de tan sólo una generación. Lo primero es que existe una concentración en tres de las actividades arriba descritas, de manera que el sector de los obreros, artesanos y sector primario prácticamente desaparece. En efecto, la iniciativa privada, la administración pública y las profesiones liberales agrupan tres cuartas partes de las actividades previas de los diputados en cuatro países: 84% en Guatemala, 81% en Costa Rica, 78% en Panamá, y 73% en El Salvador, donde además la iniciativa privada es la actividad con mayor representación

legislativa. Sólo en Honduras, los representantes de los trabajadores conservan una presencia significativa en el Poder Legislativo (17%), por debajo de los representantes de la iniciativa privada (37%) y de las profesiones liberales (30%) y sólo por encima de la administración pública (10%). Los únicos dos casos donde la actividad empresarial es secundaria son Nicaragua y Panamá, donde las profesiones liberales ocupan ese primer porcentaje, aunque por un reducido margen. (Véase anexo 4 al final del capítulo).

Si esto guarda relación, como en el caso de los padres, con las orientaciones ideológicas que expresan los partidos, podría verificarse con las actividades previas de los legisladores visto al interior de los respectivos sistemas de partidos (Véase anexo 5 al final del capítulo). En los otrora bipartidismos de la región, Costa Rica y Honduras, los representantes de la iniciativa privada no se agrupaban en un sólo partido, alternando su presencia entre los partidos tradicionales hasta la irrupción de Acción Ciudadana, de manera que Liberación Nacional ha conservado una mayor presencia de representantes de estos grupos. Pareciera que el viraje ideológico del PLN desarrollado en los años noventa alcanzara para las últimas elecciones un nuevo equilibrio al menos en ciernes. En Honduras, la pauta observada en los padres de los legisladores se preserva también en esta ocasión, salvo la legislatura instalada en 2006 donde tales representantes tuvieron mayor presencia entre los diputados del PLH, paradójicamente, mismos legisladores que avalaron el golpe de estado de 2009 contra un presidente surgido de sus filas.

Respecto a Nicaragua y El Salvador, si bien la iniciativa privada está más representada en los partidos de derecha, durante las primeras legislaturas no eran el grupo social más amplio en sus respectivas bancadas, dado que para la Alianza Liberal que llevó al triunfo a Arnoldo Alemán en 2001 dicho grupo era superado por quienes provenían de la administración pública (25% vs 31%, respectivamente); esto mismo se observa en el caso de Arena, donde la iniciativa privada era superada por los representantes de las profesiones liberales o la administración pública en 1997 y 2000. Este mismo incremento de la participación de representantes del sector privado se ha manifestado también por el lado de los partidos de izquierda, aunque no en los mismos porcentajes. En este sentido, si bien la composición de estos grupos parlamentarios en términos sociales puede tener una relación con su ubicación ideológica, ello no es tan claro sobre todo para los inicios de los partidos de derecha, ya que si bien esto puede ser razón para que la derecha nicaragüense perdiera presencia entre el electorado, esto no ha sido el caso para su similar salvadoreña.

Finalmente Panamá y Guatemala resultan todavía más complejos de analizar desde esta perspectiva. En el primero, los representantes de los principales partidos políticos se concentran en dos grupos, iniciativa privada y profesiones liberales, siendo estos últimos los que mayoritariamente constituyen sus grupos parlamentarios, con lo cual se diluye la presunta asociación entre grupo social e ideología, que parecía ser posible cuando se analizó la actividad de los padres. Si en este caso, la permanencia de partidos no se vincula predominantemente a un grupo social determinado, Guatemala muestra el caso inverso, la diversidad de

partidos no impide la presencia de un grupo como es el de los representantes de la iniciativa privada, ya que lo mismo FRG, PAN y GANA mantuvieron bancadas asentadas en estos representantes, en tanto que UNE y el PP los relegaron a una segunda posición por debajo de las profesiones liberales. En ese sentido, quizá podría pensarse que, para los partidos postransición, la veta de su discurso consista en su reacción en contra del modelo económico.

Para concluir con este apartado, es conveniente sintetizar las pautas observadas, tal y como se aprecia en la tabla siguiente. En primer término, la transición fue un proceso de efectiva apertura a la participación política en al menos Guatemala, El Salvador y Panamá, no solo por la posibilidad de que la oposición más clara al régimen participara libremente y en términos de igualdad, sino porque animó a amplios sectores de la sociedad a hacer lo propio. En los restantes países, la apertura estuvo circunscrita a actores ya conocidos que se mostraron reacios a extender dicha participación política a nuevos actores, aspecto que parece ser el más importante en el proceso de institucionalización de los sistemas de partidos en la región.

Tabla 3.10. RPatrones de reclutamiento y autonomía partidaria

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua	Panamá	El Salvador	Guatemala
Por edad (Postransición)	NO	NO	NO	SÍ	SÍ (Arena)	SÍ
Partidista	Predominante	Predominante	SÍ (Liberales) Reciente (FSLN)	SÍ	SÍ (Arena) Reciente (FMLN)	SÍ
Act. padres	Trabajadores					
Act. previa	I.P	I.P	Prof. Lib.	Prof. Lib.	I.P (Arena, reciente)	I.P

Fuente: Elaboración propia.

Ciertamente el reclutamiento a través de la incorporación en los partidos se generalizó en todos los países, pero el asunto determinante es si esa vía sería la única, o era posible allegarse de liderazgos provenientes de otras esferas sociales. El bipartidismo más consistente de la región, Costa Rica (pero también Honduras) mantuvo esta posibilidad al integrar a representantes de organizaciones o sectores sociales diversos, que si bien fue un mecanismo que brindara estabilidad al sistema, también afectó la identidad de los partidos, provocando importantes divisiones en su seno (sobre todo en aquellos cercanos al centro izquierda del espectro ideológico) lo que ha derivado en el quiebre del bipartidismo. Esta circunstancia se ha visto agravada por la falta de renovación de cuadros jóvenes, que han logrado incorporarse al sistema político a través de esos nuevos partidos, que no obstante, preservan la misma pauta de reclutamiento partidista. Es en este punto donde el sistema de partidos panameño se distingue, dado que sus principales organizaciones han logrado canalizar con mayor eficacia a esos nuevos cuadros políticos.

Entre Nicaragua y El Salvador, lo distintivo está en el momento de constitución de sus respectivas derechas. Ambas cuentan con altos niveles de reclutamiento partidario, pero mientras los liberales nicaragüenses cerraron el paso a los nuevos cuadros, Arena los incorporó íntegramente. Por el lado de los partidos de izquierda, si bien son reacios a incorporar a nuevos cuadros para las funciones legislativas, cuentan con estructuras sólidas y de gran diversidad social, rasgo que Arena también presentó en sus orígenes. Así, mientras que en los tres primeros

países el desafío consistió en incorporar a nuevos representantes sin perder la identidad ganada a lo largo de décadas, en estos últimos el problema será preservar esa identidad a lo largo del tiempo. Paradójicamente, Guatemala inició su transición con esa amplia participación en la vida partidista, aunque ello no se concibió como sinónimo de identidad partidaria. No deja de llamar la atención, por otro lado, que ahí donde los representantes de la iniciativa privada adquieren mayor presencia, parece ser la antesala de la debacle en elecciones.

3.4. Balance preliminar

Conviene ahora tratar de relacionar los elementos referidos en los apartados anteriores y aclarar la manera en que la pauta de reclutamiento e institucionalización partidaria, traducido en representación política, favorecen o no la consolidación, para lo cual Costa Rica resulta emblemático por tratarse de un proceso de consolidación ya concluido. Su extensa trayectoria democrática debe mucho a la permanencia de dos proyectos nacionales cohesionados en claras fuerzas políticas, así como a las sucesivas alternancias acontecidas a lo largo de medio siglo. Todo ello contribuyó a una percepción de estabilidad y confianza en las instituciones estatales que explica el apoyo a la democracia. De igual forma, ambas formaciones propiciaban una representación de diferentes sectores y organizaciones sociales, con objeto de una distribución de recursos de forma constante, lo que seguramente contribuyó a mantener mayores condiciones de igualdad, como lo demuestra la tendencia del índice Gini. De igual forma, la estabilidad del sistema estuvo en la opción por allegarse de liderazgos de

organizaciones externas y la frecuente circulación de representantes populares mediante la reelección no inmediata.

Las dificultades comenzaron a suscitarse por el viraje adoptado por Liberación Nacional hacia el liberalismo económico (aumentando la presencia de representantes de la iniciativa privada), lo cual fue acompañado por una restricción en la incorporación de nuevos cuadros, de manera que los ciudadanos fueron perdiendo la comprensión esclarecida de las diferencias partidistas y el sistema su capacidad de agregación de intereses, como lo indica la actividad previa de los legisladores del PAC, básicamente provenientes de las profesiones liberales y el sector público. Sin embargo, su institucionalidad ha logrado mantenerse en la medida que estas deficiencias han sido resueltas mediante una nueva configuración del sistema de partidos que ha logrado restituir la emisión de juicios sobre el periodo precedente y como reflejo de orientaciones políticas.

Por su parte, se ha indicado que El Salvador y Panamá son los países con mejores credenciales para su consolidación democrática, pero con límites en alguno de los factores señalados por Schedler: escaso apoyo a la democracia en el primero y mayor desigualdad en el segundo, aunque ciertamente han mejorado en los años más recientes. La institucionalización partidaria en la integración del legislativo también apunta a favorecer estas perspectivas. En El Salvador, la incorporación de nuevos actores por la vía temporal, como en Arena, o por la vía del origen organizativo en el FMLN, además de sus claras diferencias en proyectos nacionales, han convertido a ambos partidos en efectivos instrumentos

de agregación de intereses y por lo tanto, como reflejo de orientaciones políticas. Sin embargo, ambos partidos aun no enfrentan el reto de la renovación generacional, el cual es más cercano para el FMLN. En cuanto a Panamá, el crecimiento económico se puede deber en parte a la coincidencia de los proyectos partidistas más importantes, lo cual se ve favorecido por la composición de sus élites, provenientes casi exclusivamente de la actividad empresarial y las profesiones liberales. Sin embargo, si no acontece lo mismo que en Costa Rica es debido a lo reciente de su transición pero sobre todo, a la rápida sucesión de liderazgos que también se observa desde entonces. Desde esta óptica, y considerando además las alternancias acontecidas en ambos países, no sólo apuntan a su consolidación, sino que se expresan bien las funciones de elegir y representar previamente definidas.

En Honduras y Nicaragua las bases estructurales están lejos de propiciar la consolidación, y la institucionalización del sistema de partidos tampoco ayuda en el proceso. Si bien el bipartidismo hondureño fue una base importante, acontecieron los mismos problemas que en Costa Rica, en tanto que sus diferencias ideológicas se han diluido y la incorporación de nuevas dirigencias también se volvió restrictiva. Por su parte y si bien la aparición de Libre es un buen indicio para superar ambos problemas, las denuncias de fraudes electorales, por no hablar del propio golpe de estado, no permiten establecer garantías respecto a un funcionamiento regular del propio sistema de partidos. Por su parte, Nicaragua muestra la erosión misma del sistema, y en buena medida, por la incapacidad de

la derecha por integrar nuevos liderazgos, así como de resolver sus diferencias internas.

Finalmente en Guatemala la desigualdad y falta de apoyo a la democracia parecen ser constantes que difícilmente podrán resolverse. Aquí, el juicio expresado en cada elección presidencial no ha sido otro que la reprobación del gobierno saliente, y la representación queda de tal suerte diluida que no refleja orientación política alguna, más allá de la que, por vía de los hechos llegan a definir los representantes de la iniciativa privada.

Anexo 1. Principales organizaciones de origen de legisladores centroamericanos

Guatemala	1995	2000	2004	2008	2012	Promedio
Partido Político	41.3	50.6	66.1	63.1	52.8	54.78
Estudiantil	28.6	21.5	19.8	17.6	16.5	20.8
Suma	69.9	72.1	85.9	80.7	69.3	
El Salvador	1997	2000	2003	2006	2009	
Partido Político	44.8	52.7	57.5	52.6	48.5	51.22
Estudiantil	28	20.1	15	14.3	8.8	17.24
Suma	72.8	72.8	72.5	66.9	57.3	
Honduras	1997	2002	2006	2010		
Partido político	50.7	56.7	71.4	59.3	59.525	
Estudiantil	33.3	28.9	14.3	26.4	25.725	
Suma	84	85.6	85.7	85.7		
Costa Rica	1998	2002	2006	2010		
Partido Político	63.3	31.4	73.3	57.1	56.275	
Estudiantil	24.5	35.3	8.8	23.2	22.95	
Suma	2000	2003	2006	2009		
Nicaragua	1996	2002	2007	2012		
Partido Político	57.1	47.9	65.2	37.9	52.02	
Estudiantil	14.3	21.2	11.6	24.9	18	
Suma	71.4	69.1	76.8	62.8		
Panamá	1999	2004	2009			
Partido Político	52.4	55.9	76.6	61.63		
Estudiantil	20.6	22.1	7.8	16.83		
Suma	73	78	84.4			

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Anexo 2. Actividad del padre

El Salvador	1994	1997	2000	2003	2006	2009	Promedio
Obreros, artesanos, sector primario	48.4	44.7	50.2	45	46.6	50	47.48
Empresa y administración privada	8.8	18.6	21.3	20	22.6	13.2	17.41
Profesiones liberales	12.8	11.4	13.7	15	3.8	10.3	
Administración pública	9.8	7.7	1.4	6.3	14.1	8.8	
Nicaragua			1996	2002	2007	2012	
Obreros, artesanos, sector primario			48.6	39.8	43.5	34.7	41.65
Empresa y administración privada			17.2	24.5	26.1	11.9	20.45
Profesiones liberales			7.1	14.1	20.3	19.8	
Administración pública			7.1	0	1.4	4.3	
Honduras	1994	1997	2002	2006	2010		
Obreros, artesanos, sector primario	46.8	45.7	50.3	45.1	35.2	44.62	
Empresa y administración privada	18.3	24.3	24.1	22	37.4	25.22	
Profesiones liberales	11.8	12.9	7.5	15.4	13.2		
Administración pública	10.3	2.9	11.4	7.7	5.5		
Guatemala	1995	2000	2004	2008	2012		
Obreros, artesanos, sector primario	38.1	39.2	30.3	26.3	36.9	34.16	
Empresa y administración privada	22.2	32.9	26.2	24.8	20	25.22	
Profesiones liberales	12.7	12.7	13.4	14.3	11.9		
Administración pública	14.3	7.6	11.6	18.1	14.8		
Costa Rica	1994	1998	2002	2006	2010		
Obreros, artesanos, sector primario	42.3	40.8	35.3	50.9	17.9	37.16	
Empresa y administración privada	21.2	30.6	29.4	26.3	33.9	28.28	
Profesiones liberales	13.5	10.2	5.9	14	16.1		
Administración pública	15.4	12.2	7.8	7	19.6		
Panamá			1999	2004	2009		
Obreros, artesanos, sector primario			45.3	35.3	23.4	34.66	
Empresa y administración privada			28.1	23.5	34.4	28.66	
Profesiones liberales			9.4	10.3	18.8		
Administración pública			7.8	22.1	7.8		

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Anexo 3. Actividad del padre por partidos políticos

Costa Rica	1994		1998		2002		2006		2010	
	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PAC	PLN	PAC
Obreros, artesanos, sector primario	52	30.4	45	40.9	42.9	35.3	48	58.8	8.7	18.2
Políticos	0	8.7	0	0	14.3	5.9	0	0	4.3	9.1
Profesiones liberales	8	17.4	15	4.5	14.3	0	8	11.8	17.4	18.2
Empresas y administración privada	16	30.4	25	36.4	14.3	41.2	8	29.4	43.5	18.2
Administración pública	20	8.7	10	13.6	7.1	0	8	0	13	36.4
El Salvador	1997		2000		2003		2006		2009	
	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN
Obreros, artesanos, sector primario	55.6	46.7	43.7	45	40	72	34.6	58.6	39.3	65.5
Políticos	0	0	6.3	0	0	0	3.8	0	3.6	0
Profesiones liberales	11.1	13.3	12.5	5	35	4	19.2	3.4	3.6	0
Empresas y administración privada	5.6	6.7	12.5	25	15	20	15.4	24.1	21.4	13.8
Administración pública	5.6	26.7	12.5	0	5	4	7.7	3.4	17.9	10.3
Honduras	1994		1998		2002		2006			
			PL	PN	PL	PN	PL	PN	PL	PN
Obreros, artesanos, sector primario			60	33.3	54.1	34.5	59.5	43.8	46.5	43.6
Políticos			0	0	0	0	0	0	2.3	2.6
Profesiones liberales			2.9	10	13.5	10.3	2.4	10.4	18.6	12.8
Empresas y administración privada			17.1	16.7	16.2	34.5	21.4	31.3	20.9	23.1
Administración pública			11.4	30	8.1	3.4	9.5	10.4	4.7	12.8
Nicaragua	1996				2002		2007			
					FSLN	AL	FSLN	PLC	FSLN	PLC
Obreros, artesanos, sector primario					40.7	53.1	51.7	25.9	50	50
Políticos					0	0	3.4	7.4	0	0
Profesiones liberales					3.7	3.1	6.9	18.5	7.1	16.7
Empresas y administración privada					11.1	21.9	17.2	33.3	21.4	33.3
Administración pública					3.7	21.9	0	0	3.6	0
Panamá	1994				2004		2009			
					PRD	PA	PRD	PA	PRD	PA
Obreros, artesanos, sector primario					43.3	50	30.6	21.4	21.7	25
Políticos					6.7	5	5.6	7.1	0	10
Profesiones liberales					6.7	5	2.8	21.4	17.4	20
Empresas y administración privada					23.3	35	25	28.6	26.1	30
Administración pública					13.3	0	33.3	7.1	13	5
Guatemala	2000		2004		2008		2012			
			FRG	PAN	FRG	PAN	FRG	GANNA	UNE	PP
Obreros, artesanos, sector primario			64.3	28.6	45.5	38.5	31.8	30.8	29	23.5
Políticos			0	2.9	0	0	9.1	0	3.2	11.8
Profesiones liberales			21.4	14.3	2.3	23.1	22.7	7.7	12.9	11.8
Empresas y administración privada			14.3	28.6	36.4	23.1	27.3	30.8	19.4	29.4
Administración pública			0	22.9	9.1	0	4.5	15.4	9.4	17.6

Fuente: Elaboración propia con base en PELA

Anexo 4. Actividad previa de los legisladores

Guatemala	1995	2000	2004	2008	2012	Promedio	
Empresa y administración privada	28.6	38	38	54.1	31.5	38.04	
Profesiones liberales	22.2	24.1	28.2	21.1	26	24.32	
Administración pública	39.7	22.8	18.1	13.5	17.2	22.26	
Honduras	1994	1997	2002	2006	2010		
Empresa y administración privada	28.7	34.4	39.8	44	40.7	37.52	
Profesiones liberales	34	25.4	25.3	33	33	30.14	
Obreros, artesanos, sector primario	28.2	23.9	16.1	11	6.6	17.16	
Administración pública	7.6	16.9	14.2	4.4	14.3	11.48	
El Salvador	1994	1997	2000	2003	2006	2009	Promedio
Empresa y administración privada	17.5	18.9	30.4	37.5	39	36.8	30
Profesiones liberales	49	14.6	27.3	18.8	22	26.5	26.36
Administración pública	6.8	27.5	19.7	20	15.6	14.7	17.38
Costa Rica	1994	1998	2002	2006	2010		
Empresa y administración privada	28.8	30.6	31.4	33.3	25	29.82	
Administración pública	42.3	38.8	11.8	26.3	23.2	28.48	
Profesiones liberales	11.5	12.2	43.1	22.8	26.8	23.28	
Nicaragua		1996	2002	2007	2012		
Profesiones liberales		31.4	26.8	37.9	33.5	32.4	
Empresa y administración privada		24.3	33.4	37.7	25.8	30.35	
Políticos		14.3	24.4	7.2	8.1	13.5	
Administración pública		11.4	9.6	11.6	16.6	12.3	
Panamá			1999	2004	2009		
Profesiones liberales			31.3	42.6	32.8	35.56	
Empresa y administración privada			28.1	30.9	45.3	34.76	
Administración pública			28.1	16.2	9.4	17.9	

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

Anexo 5. Actividad previa de legisladores por partido

Costa Rica	1994		1998		2002		2006		2010	
	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PUSC	PLN	PAC	PLN	PAC
Administración pública	48	34.8	30	40.9	14.3	11.8	32	35.3	4.3	54.5
Empresas y administración privada	20	34.8	40	31.8	28.6	23.5	36	11.8	43.5	9.1
Profesiones liberales	8	17.4	5	18.2	57.1	41.2	16	41.2	21.7	27.3
El Salvador	1997		2000		2003		2006		2009	
	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN	Arena	FMLN
Empresas y administración privada	23.5	0	18.8	10	40	16	42.3	37.9	46.4	37.9
Profesiones liberales	41.2	20	18.8	5	30	36	26.9	13.8	25	17.2
Administración pública	23.5	6.7	31.2	20	10	8	7.7	24.1	7.1	13.8
Obreros, artesanos, sector primario	5.9	13.3	31.2	10	15	8	19.2	6.9	10.7	6.9
Política	0	0	0	40	0	12	3.8	17.2	10.7	20.7
Honduras	1994		1998		2002		2006			
	PL	PN	PL	PN	PL	PN	PL	PN		
Empresas y administración privada			25.7	30	24.3	40	40.5	43.8	53.5	41
Profesiones liberales			25.7	23.3	27	6.7	28.6	20.8	32.6	33.3
Obreros, artesanos, sector primario			31.4	23.3	24.3	30	19	16.7	7	15.4
Administración pública			17.1	20	24.3	20	9.5	14.6	2.3	5.1
Nicaragua	1996		2002		2007					
	FSLN	AL	FSLN	PLC	FSLN	PLC				
Empresas y administración privada			22.2	25	20.7	44.4	35.7	44.4		
Profesiones liberales			14.8	18.8	24.1	25.9	28.6	27.8		
Política			29.6	6.3	31	22.2	7.1	0		
Administración pública			22.2	31.3	13.8	7.4	14.3	11.1		
Guatemala	2000		2004		2008		2012			
	FRG	PAN	FRG	PAN	FRG	GAN	UNE	PP		
Empresas y administración privada			14.3	37.1	45.5	30.8	62.5	53.3	36.4	28.6
Administración pública			57.1	25.7	20.5	30.8	0	20	13.6	14.3
Profesiones liberales			14.3	31.4	22.7	23.1	37.5	13.2	40.9	42.9
Obreros, artesanos, sector primario			14.3	5.7	11.4	0	0	6.7	0	14.3
Panamá	1994		2004		2009					
	PRD	PA	PRD	PA	PRD	PA				
Profesiones liberales			46.7	60	75	50	52.2	65		
Empresas y administración privada			53.3	40	25	50	47.8	35		

Fuente: Elaboración propia con base en PELA.

CONCLUSIONES

A lo largo de estas páginas se ha intentado brindar una explicación en torno a las diferencias de los sistemas políticos centroamericanos y con ello, de las debilidades de las democracias en la región. Conviene sintetizar los principales hallazgos, plantear algunos temas pendientes, e incluso, intentar formular algunas previsiones.

1. El proyecto liberal. El proceso de construcción de instituciones políticas se ha remontado a los inicios del siglo XX con la pretensión de sus elites políticas por instaurar un proyecto liberal y sus respectivos resultados: radical en Guatemala y El Salvador; reformista en Costa Rica, y frustrado en Nicaragua, Honduras y en cierta medida Panamá. Lo relevante de este periodo es la gestación misma de estados nacionales soberanos, coherentes y relativamente funcionales, aspectos en los que los liberalismos frustrados inician con una fuerte debilidad institucional, porque las decisiones de orden nacional no se resuelven internamente.

En el liberalismo radical, tales decisiones son resueltas dentro del país, pero también en un contexto de extrema debilidad institucional porque el principal actor de la época, el Ejército, no se ve constreñido a ningún tipo de reglas, siendo el debilitamiento de este factor de poder en Costa Rica el que conduce a construir estas iniciales normas de convivencia mediante un incipiente sistema electoral.

2. *El periodo autoritario.* La “dependencia del rumbo” marcada por la implementación del proyecto liberal es fundamental para comprender los actuales sistemas políticos en Costa Rica, Guatemala y Honduras, porque en ellos dicho proyecto constituye una efectiva coyuntura crítica que no se ha revertido hasta la fecha. No obstante es preciso destacar que de los tres, sólo Costa Rica complementó su sistema político al constituir, como consecuencia de la guerra civil de 1948, dos proyectos políticos claramente diferenciados, dotando de contenido a la contienda electoral, lo que evidentemente no sucede en Guatemala y Honduras, como se apuntará más adelante al referirnos al papel de sus ejércitos.

Sin embargo la herencia del liberalismo frustrado habrá de encontrar rupturas en la segunda mitad del siglo XX. La caída de la autocracia nicaragüense a manos de la revolución sandinista marcó un viraje fundamental porque con ello el país adquirió una capacidad de decisión desconocida hasta el momento. Panamá guarda cierta similitud aunque por la vía del torrijismo. Y en ambos casos se vuelve necesario resolver el problema de la renovación legitimada del ejercicio del poder; en el primero a través de elecciones, y en el segundo además, mediante la creación de un partido con vocación hegemónica, el PRD. Esa misma necesidad es la que guía a los militares salvadoreños a constituir también un partido con esa misma vocación. Lo importante en estos últimos casos es que la sola apuesta por implantar partidos hegemónicos requiere necesariamente la existencia de oposiciones legalmente reconocidas. Así, con la excepción de Guatemala y Honduras, el periodo de la Guerra Fría coincidirá con la gestación de la mayoría de las fuerzas políticas relevantes en el conjunto de la región.

3. *El ejército.* Es significativo que en dos de los tres países considerados inicialmente dentro del liberalismo frustrado hayan modificado su histórica precariedad precisamente a partir de la eliminación de sus tradicionales fuerzas armadas, como aconteció en Nicaragua y Panamá. El tercer caso, Honduras, es el ejemplo de la prevalencia de esa debilidad de las instituciones políticas, porque en tanto normas, suelen ser observadas de manera discrecional o en su defecto, abiertamente desatendidas, por lo que el ejército se constituye como fiel de la balanza en los momentos de mayor controversia.

En los casos derivados del liberalismo radical, lo distintivo radicó en la capacidad represiva de sus respectivos ejércitos, su diferente actitud frente al futuro del proceso político, y la fuerza de sus respectivas oposiciones, armadas y civiles. Estos elementos condujeron a El Salvador a una situación que requería de un acuerdo tolerable por todas las partes involucradas en el conflicto armado, lo que permitió el desarrollo de un sistema donde la democracia efectivamente se planteara como el “único casino en el pueblo”, contexto totalmente ajeno a la realidad guatemalteca.

4. *La conformación de los actuales sistemas de partidos.* En los inicios de los años noventa, prácticamente todos los sistemas de la región estaban conformados, si no por el bipartidismo, sí por una clara bipolaridad anclada en añejos o recientes conflictos políticos. De entonces a la fecha, sólo El Salvador y Panamá conservan esa condición, y de ellos, solo Arena se ubica como fuerza política creada en el

contexto de la transición misma. En el resto, y a lo largo de la primera década del nuevo siglo, dicha bipolaridad ha cedido terreno a pluralismos moderados (Costa Rica y Honduras); a la preeminencia de un sólo partido (Nicaragua): o bien a la dispersión de las fuerzas políticas (Guatemala). Sin embargo, los partidos políticos constituidos de manera previa a la transición siguen siendo claves en el escenario político. La delimitación y persistencia del formato en el sistema de partidos en Panamá y El Salvador, y la modificación de dicho formato en el resto de los países, parece constituir el punto central en el funcionamiento de los actuales regímenes competitivos y ello tiene que ver con su propia institucionalización, es decir, con el diseño y permanencia de normas con que se edificó dicho formato y las reglas que estos partidos en particular han establecido internamente.

Esto debe leerse por lo tanto en dos planos. Por un lado, que el establecimiento de determinadas reglas internas permiten a un partido un mejor desempeño electoral que el diseño de pautas distintas en otros partidos. Por el otro, que la conformación y permanencia de determinados sistemas de partidos ofrecen también mejores resultados en el desenvolvimiento de sus democracias.

5. Las rutas de reclutamiento partidista. El presente texto está lejos de resolver por qué varios de los partidos creados antes de las transiciones sucumbieron o asumieron posiciones marginales ante el nuevo escenario competitivo, pero una inicial razón puede definirse en función de la pauta de reclutamiento observable en los partidos que en los últimos lustros han pasado por este desplazamiento, tales como son los liberales nicaragüenses o los partidos del tradicional bipartidismo

costarricense y hondureño, y es que en todos ellos, la renovación de cuadros más jóvenes no fue lo suficientemente dinámica, como por ejemplo, en Panamá. Ciertamente los partidos ex guerrilleros de Nicaragua o El Salvador también han sido lentos en esa renovación, pero su origen como oposiciones al régimen autoritario y en organizaciones sociales parece compensar esa debilidad inicial. De hecho, ese mismo rasgo se observa, no en términos de orígenes organizacionales, pero sí sociales, en los partidos postransiciones. De la misma forma, circunscribir la representación política a determinados grupos sociales, particularmente aquellos que provienen de la iniciativa privada, tampoco parece una buena idea. En tal sentido, el reclutamiento de cuadros a través de la vía partidista es la mejor estrategia siempre y cuando exista una incorporación permanente de los cuadros más jóvenes.

6. La institucionalización del sistema de partidos. En Costa Rica, los aspectos citados con antelación conducen a que sólo por la vía de la actividad partidista se pueda participar en política, y con ello se hace referencia lo mismo a la fuerte herencia institucionalizada del sistema electoral o de gobierno, como a los proyectos históricos en competencia durante la segunda mitad del siglo XX, en la medida que la ampliación del sistema de partidos inicia como desprendimiento de esos mismos proyectos, bien sea por virajes ideológicos, por falta de renovación, o por ambos.

En los casos de El Salvador y Panamá, la institucionalización del sistema de partidos no se ubica en sus modelos liberales como en el proyecto político gestado

durante el régimen autoritario de corte hegemónico, pero que por sus propias características, requerían de ciertos niveles de oposición. En Panamá, tales partidos presentan la mayor continuidad y ello, porque además de sus diferencias, han logrado una persistente renovación de cuadros. En El Salvador, por su parte, esa apuesta hegemónica no alcanzó los resultados esperados, porque ni el Partido Conciliación Nacional ni la Democracia Cristiana lograron desempeñar el papel de gobierno y oposición luego de las primeras elecciones en el país, siendo rebasados por Arena y el FSLN, las cuales también presentan pautas incluyentes de reclutamiento. En este sentido, los sistemas de partidos en ambos países se han depurado, reduciendo su volatilidad y aumentando su concentración y competitividad electoral.

De esta manera, los sistemas de partidos en estos tres países muestran significativos grados de institucionalización en los términos planteados por Huntigton. Ciertamente el sistema de partidos salvadoreño aun debe salvar el tránsito generacional, pero como tal, ha cubierto el criterio funcional precisamente mediante la sustitución de partidos originalmente considerados durante el periodo autoritario.

Los tres países restantes son diferentes precisamente por la debilidad del sistema de partidos. Evidentemente en Honduras el problema no radica en la larga trayectoria de sus partidos tradicionales, como en la reducida autonomía, aunque la aparición de nuevos partidos puede contribuir a solventar esta situación. En Nicaragua y Guatemala también se aprecia esa debilidad salvo, claro está, el

sandinismo, que precisamente por esta condición le ha permitido el control del sistema político en su conjunto. descontando al FSLN, los demás partidos nicaragüenses o guatemaltecos no son susceptibles de ser considerados en alguno de los criterios de institucionalización ya citados.

7. Preeminencia del sistema de partidos. En los tres primeros países, sus partidos políticos relevantes definieron las reglas del sistema electoral y del sistema político. Por consiguiente, los cambios llevados a cabo en estos han sido escasos y esencialmente para perfeccionar lo inicialmente acordado. En Honduras y Nicaragua, las reformas introducidas han abordado temas esenciales del sistema político (reelección) y para redefinir las reglas del sistema electoral, pero en ambos casos con el claro propósito de beneficiar a alguno de los contendientes. En Guatemala, no se han producido mayores cambios dada su reiterada condición de fragmentación extrema.

8. El estado de la consolidación. Costa Rica, El Salvador y Panamá son ejemplos genuinos de la versión mínima de consolidación, y en la versión ampliada se ubican en su acepción positiva. Adicionalmente, el respaldo a la democracia como la generación de riqueza favorecen a Panamá, en tanto que la contención de la desigualdad es el mejor indicador para El Salvador. En cuanto a Honduras y Nicaragua, la consolidación mínima no se cumplió, dado que los acuerdos iniciales no fueron tolerados por los actores y por lo cual, las transgresiones desde la autoridad se han presentado de manera reiterada. Pero si en Honduras la aparición de nuevos partidos, que están mostrando capacidad de

competencia ,puede constituir el principal (y quizá único) aliciente para revertir la situación, en Nicaragua la última década sólo ha servido para fortalecer la hegemonía del régimen sandinista. Guatemala vive el proceso de erosión democrática por cuanto que, si bien los intentos de ruptura democrática fueron contenidos, la inexistencia de actores políticos relevantes impide que se pueda reconducir su situación hacia la acepción positiva de consolidación.

9. *El juicio sobre las decisiones precedentes.* Sobre esta base, el funcionamiento de los sistemas competitivos muestran sus fortalezas y debilidades. Entre las primeras, es claro que las alternancias en Costa Rica, Panamá y El Salvador muestran que sus ciudadanos están en capacidad de elegir en la acepción descrita por Bovero, aun cuando el rango de democracia no sea tan extenso en estos últimos casos. Guatemala también elige, pero en un sentido muy restringido de rechazo al gobierno en turno, en tanto que en Honduras y Nicaragua las reglas suelen romperse o manipularse para limitar al máximo la capacidad de decisión.

10. *El reflejo de las orientaciones políticas.* No es casual que El Salvador tenga un elevado nivel de concentración de votos, debido a que sus dos principales fuerzas políticas constituyen efectivos articuladores de intereses. Por su parte, y no obstante el incremento de la volatilidad en Costa Rica, es probable que, en términos de representación, las preferencias electorales se asienten en el corto plazo. De acuerdo con los resultados en la elección de 2018, el Poder Legislativo

recién instalado reducirá su dispersión, dado que cuatro partidos⁶⁸ conforman 87% de la legislatura, en tanto que en la legislatura anterior esos mismos partidos sólo agrupaban 68% de la representación. Por su parte, Panamá tiene un mayor problema en esta materia, con base en los indicadores de desproporcionalidad y presencia de mujeres en el Legislativo.

Si bien Honduras podría brindar un mejor reflejo dada la diversidad de representantes provenientes de distintos sectores sociales, la tergiversación de voluntades antes señalada dificulta afirmarlo, lo cual vale aún más para el sandinismo, en tanto que de la atomización partidista en Guatemala no se puede desprender orientación política alguna.

11. *Un intento de prospectiva y riesgos potenciales.* El Salvador cuenta en la actualidad con el sistema de partidos de mayor estabilidad en la región y no hay razón para suponer que esto vaya a modificarse en el corto plazo, o al menos, en tanto que resuelva satisfactoriamente la renovación de sus cuadros dirigentes. Si bien Costa Rica y Panamá aun no culminan la estabilización del sistema de partidos, las tendencias en los indicadores electorales permiten considerarlo también en el corto plazo.

Honduras parece estar llegando a una situación límite, porque más allá de las acusaciones de fraude en los últimos procesos electorales, la fórmula

⁶⁸ Nos referimos a Liberación Nacional con 17 escaños; Restauración Nacional con 14; Acción Ciudadana con 10 y el PUSC con 9, de un total de 57 asientos.

reeleccionista no puede extenderse para los siguientes comicios, a menos que se asuma el costo de una mayor pérdida de legitimidad. Una segunda posibilidad es la alianza de liberales y nacionales en aras de preservar el actual estado de cosas y cerrarle el paso a la nueva oposición. Si bien se pueden considerar otras opciones como reformas de orden legal o aceptar el eventual triunfo de la oposición, estas parecen más bien improbables, considerando que, en cualquier caso, las élites no se han caracterizado por el respeto de los acuerdos.

En Nicaragua, la inconformidad se ha canalizado mediante la protesta social, la cual ha sido sistemáticamente reprimida. Cualquiera que sea el desenlace, desmontar la estructura de poder sandinista no será posible sin la conformación de partidos opositores relativamente estructurados, situación totalmente distinta a la de Guatemala porque, a pesar de esa similar debilidad en el sistema de partidos, los presidentes guatemaltecos son igualmente débiles, de manera que por ejemplo, para la caída de Otto Pérez Molina, fue suficiente la protesta social respaldada por los medios de comunicación, los empresarios y la comunidad internacional.

De hecho, la sociedad civil guatemalteca ha sido la que ha logrado la aprobación de un conjunto de reformas electorales que si bien apuntan en la dirección correcta, sus efectos no podrán apreciarse al menos hasta las elecciones de 2019. Entre dichas reformas destaca precisamente la posibilidad de reducir el número de partidos eliminando la condición “latente” de su registro legal. Lo anterior no contradice lo señalado en este trabajo porque dicha reducción será a costa de

esos membretes que a la fecha no tienen presencia en el Congreso, pero que generan incentivos para la fragmentación.

12. En su más reciente trabajo, Andreas Schedler propone un esquema para identificar el grado de institucionalidad y su relación con el tipo de régimen existente, esquema en el cual, conforme a todo lo descrito, se está en condiciones de ubicar a cada uno de los países analizados:

Continuum de fortaleza institucional (Schedler, 2016)

Incertidumbre total	Incertidumbre alta	Incertidumbre Intermedia	Incertidumbre baja	Certidumbre total
Vacío institucional	Instituciones débiles	Instituciones intermedias	Instituciones fuertes	Mundos no sociales
	Crisis de regímenes autoritarios	Autocracias frágiles	Autocracias consolidadas	
	(Honduras)	Regímenes competitivos (Guatemala)	Regímenes hegemónicos (Nicaragua)	
	Crisis de regímenes democráticos	Democracias frágiles (Panamá; El Salvador)	Democracias consolidadas (Costa Rica)	

Fuente: Elaboración propia con base en Schedler, 2016, Figura I.1

Valdría la pena una última reflexión: ¿Cuál es el futuro de la democracia en Centroamérica? El cuadro anterior muestra que esta se ubica, y no de manera metafórica, a mitad del camino. Los tres países de la última línea concentran los impulsos democratizadores y no se aprecian peligros al menos desde aspectos propios del sistema político, aun cuando la consolidación en su acepción positiva dista de ser un hecho consumado. La desigualdad y la inseguridad son las amenazas más serias al respecto y el respaldo internacional que se les pueda

brindar ha sido más bien escaso, considerando las dificultades por las que atraviesan las propias democracias avanzadas.

Por su parte, los tres países de la línea intermedia constituyen el lado opaco. Sus principales actores observan una extrema facilidad para evitar ajustar su conducta a las instituciones o modificarlas para su beneficio, y si en Guatemala no se ha observado más recientemente, esto parece más bien resultado de su incapacidad para modificar dicha situación. Y ello, por no hablar de las actitudes y condiciones estructurales que inhiben aun más cualquier cambio hacia una mayor democracia. Todo lo anterior conduce a pensar que la fragilidad autoritaria no es tan fácil de descartar sin más; por el contrario, tal parece que la Tercera Ola en muchos países sólo fue un momento de crisis de los autoritarismos, que una vez sorteado, habrían de recuperar, de diferentes y diversas maneras, su antigua posición. (Levinsky y Way, 2015).

Relación de siglas partidarias

País / Siglas	Nombre	Rasgos
Costa Rica		
PAC	Partido Acción Ciudadana	Izquierda. Surge en 2002
PLC	Partido Liberación Nacional	Centro izquierda en sus inicios. Facción triunfadora en 1948
PSD	Partido Social demócrata	Antecedente del PLN
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana	Centro derecha, heredero de la facción derrotada de la guerra de 1948, Creado a inicios de 1980
PVP	Partido Vanguardia Popular	Comunista.
El Salvador		
Arena	Alianza Republicana Nacionalista	Derecha.
DC	Democracia cristiana	Centro derecha. ganó la alcaldía de San salvador en los años setenta.
FMLN	Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional	Izquierda
GANAN	Gran Alianza Nacional	Escisión de Arena en 2009
PCN	Partido Conciliación Nacional	Creado tras el golpe de estado en 1960, triunfando en elecciones hasta el golpe de 1979
PRUD	Partido revolucionario de Unificación Democrática	Creado en vísperas de la constituyente de 1950
Guatemala		
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca	Centro derecha, triunfa en las primeras elecciones presidenciales en 1985
FRG	Frente Revolucionario Guatemalteco	Creado por Efraín Ríos Mont. Su partido triunfa en 1999 con la candidatura de Jorge Portillo.
GANAN	Gran Alianza Nacional	Empresarial, triunfa sobre el FRG en la elección de 2003
MAS	Movimiento hacia la Solidaridad	Evangélico, triunfa en las elecciones de 1990
PAN	Partido Avanzada Nacional	Empresarial. triunfa en las elecciones de 1994
PP	Partido Patriótico	Derecha. triunfa en las elecciones de 2011.
UCN	Jnión de Centro Nacional	Empresarial. Tuvo su mayor votación durante los años ochenta
UE	Unidad Nacional por la Esperanza	Centro izquierda. triunfa en las elecciones de 2007

País / Siglas	Nombre	Rasgos
Honduras		
Libre	Libertad y Renovación	Centro izquierda, creado tras el golpe de 2009 por el expresidente Zelaya
PAC	Partido Anticorrupción	Derecha. Encabezó a la oposición en 2018
PLH	Partido Liberal Hondureño	Centro
PNH	Partido Nacional Hondureño	Centro derecha
PINU	Partido Innovación y Unificación Nacional	
UD	Unificación Democrática	
Nicaragua		
AL	Alianza Liberal	Sucesor de la UNO en 1995
ALN	Alianza Liberal Nacionalista	Derecha. Participa en las elecciones del 2006
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional	Ex guerrilla. Gobierna durante los ochenta y regresa al poder en 2006
MRS	Movimieento Renovador Sandinista	Escisión en 1996 y 2006 del FSLN
PLC	Partido Liberal Constitucionalista	Derecha. Sucesor del la AL; ten 2000
PLI	Partido Liberal Independiente	Derecha. Escisión del PLC en las elecciones de 2006
UNO	Unión Nacional Opositora	Derecha. triunfa en 1989
Panamá		
ADO	Alianza Democrática Opositora	Coalición encabezada por el PP/A en 1984
ADOC	Alianza Democrática Opositora Civilista	Coalición presidida por el PP/A en 1989
CD	Cambio democrático	Encabezó la coalición anti PRD y triunfa en 2009
COLINA	Coalición de Liberación Nacional	Coalición presidida por el PRD en 1989
PP/A	Partido Popular (Arnulfista)	Centro derecha. Oposición a la dictadura militar
PRD	Partido Revolucionario Democrático	Cetro izquierda. Creado como expresión partidista del torrijismo
UNADE	Union Nacional Democrática	Coalición presidida por el PRD en 1984

Fuentes consultadas

- Ajenjo Fresno, Natalia y Fátima García Díez (2003), "Guatemala", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, FCE-IFE, pp. 279-376.
- Ajenjo Fresno, Natalia (2003), "Honduras", en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, FCE-IFE.
- Alcántara Sáez, Manuel, (1991), "¿Dónde encajan las democracias electorales latinoamericanas?", en *América Latinas Hoy*, vol 2.
- (1996), "Elecciones, electores y partidos en América Latina en la década de 1990", en *América Latina Hoy*, vol 13.
- e Iván Llamazares Valduvico, (1996), "Partidos políticos, élites parlamentarias y clases sociales en Centroamérica", en *América Latina Hoy*, vol 16.
- Alcántara Sáez, Manuel e Iván Llamazares Valduvico (1996), "Partidos políticos, élites parlamentarias y clases sociales en Centroamérica", *América Latina Hoy*, vol. 16.
- (1999), *Sistemas políticos de América Latina. México, América Central y el Caribe*, Madrid, Tecnos.
- y Flavia Freidenberg, (coords.), (2003), *Partidos políticos en América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, FCE-IFE.
- y Fátima García Díez, (2008), *Elecciones y política en América Latina*, México, IEEM-SOMEE-Miguel Ángel Porrúa.
- Albinson, Henry (2016), *Honduras History*, Sonit Education Academy.
- Aparicio, Fernando (2014), "La vida política en el siglo XIX", en Alfredo Castillero Calvo (coord.), *Panamá, historia contemporánea*, Taurus, MAPFRE, Madrid.
- Artiga González, Álvaro, (2015), *El sistema político salvadoreño*, El Salvador, PUND.
- Barahona Portocarrero, Amaru y Mario Salazar Valiente (1998), "Breve estudio sobre la historia contemporánea de Nicaragua", en Pablo González Casanova, *América Latina: Historia de medio siglo, México, Centroamérica y el Caribe*, México, UNAM, pp. 377- 404.
- Barracina, Carlos, (2009), (coord.), *Democracias en Transición en Honduras y Nicaragua Gobernabilidad, seguridad y defensa*, México, Universidad de Quinta Roo, Plaza y Valdés.
- Bayer Richard, Patricia (2014), "La brecha de género en la participación política en América Central", en Alejandro Natal y Alberto Martín Álvarez, (coords.), *La sociedad civil en Centroamérica a una generación del conflicto armado ¿avances o retrocesos?*, Colima, Universidad de Colima.
- Bobbio, Norberto (2010), *El futuro de la democracia*, México, FCE.
- Booth, John A. y Leticia Heras Gómez, (coords.), (2009), *Perspectivas para la democracia en América Latina*, Toluca, UAEM.

- (2014), “Sociedad civil en los espacios y tiempos recientes: América Central y México, en Alejandro Natal y Alberto Martín Álvarez (coords.), *La sociedad civil en Centroamérica a una generación del conflicto armado ¿avances o retrocesos?*, Colima, Universidad de Colima.
- Bovero, Michelangelo (2002), *Una gramática de la democracia: contra el gobierno de los peores*, Madrid, Trota.
- Boyer C., Jefferson (1993), “Democratización y militarización en Honduras: Consecuencias de la guerra de la Contra”, en Carlos M. Vilas (coord.), *Democracia emergente en Centroamérica*, México, UNAM.
- Brendel, Petra (1998), “Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal, democracia interna, etcétera”, en Dieter Nohlen *et al.*, *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, FCE.
- Brown Arauz, Harry (2005), “Las Elecciones desviadas del 2004 en Panamá”, en *Revista Nueva Sociedad*, número 195, Fundación Friederich Ebert. Enero-Febrero del 2005, Caracas.
- Brown Araúz, Harry y Williband Sonnleitner (2016), “La dinámica dual entre cambio y continuidad en el sistema de partidos en Panamá”, en Flavia Freidenberg (ed.), *Los sistema de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana*, México, INE-UNAM, pp. 333-396.
- Carothers, Thomas (2002), “The End of the Transition Paradigm”, en *Journal of Democracy*, vol 13, número 1, University Press and the National Endowment for Democracy.
- (2007), “The sequencing fallacy”, en *Journal of Democracy*, vol 18, número 1, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Cooley, Alexander (2015), “Countering democratic norms”, en *Journal of Democracy*, vol 26, número 3, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Corrales Javier (2015), “Autocratic legalism in Venezuela” en *Journal of Democracy*, vol 26, número 2, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Crespo, Ismael (1995), *Los límites de la consolidación en América Latina*, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- y Antonio Garrido (2008), *Elecciones y sustentas electorales presidenciales en América Latina*, México, Miguel Angel Porrúa-Jurado Nacional de Elecciones.
- Cuadra, Elvira (2009), “La transición hacia la democracia en Nicaragua,” en Carlos Barracina, (2009), *Democracia en Transición en Honduras y Nicaragua Gobernabilidad, seguridad y defensa*, México, Universidad de Quintana Roo.
- Dahl, Robert (1992), *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós.
- (1999) *Democracia: Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- Diamond, Larry, Francis Fukuyama, Donald L. Horowitz, and Marc F. Plattner (2014), “Reconsidering the transition paradigm”, en *Journal of Democracy*, vol 25, número 1, University Press and the National Endowment for Democracy.

- (2015), “Facing up to the democratic recession”, en *Journal of Democracy*, vol 26, número 1, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Di Palma, Giuseppe (1988), “La consolidación democrática. Una visión minimalista”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, número 42.
- Eastón, David (1996), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Elias, Norbert, (1994), *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE.
- Escalante Matamoros, María José (2016), “Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral”, en Flavia Freidenberg (coord.), *Sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana*, México, UNAM-INE.
- Freedom House (2015), *Freedom in the World*. Disponible en <<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013>>. Consultada el 11 de marzo de 2016.
- Fernández, Mario y José Thompson (2007), “El voto obligatorio”, en *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, FCE.
- Gandásegui, Marco A. (1993), “Panamá: la lucha por la Nación”, en Carlos M. Vilas (coord.), *Democracia emergente en Centroamérica*, México, UNAM.
- García Díez, Fátima (2001), “Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central”, en *América Latina Hoy*, vol 27.
- (2003), “Panamá”, en Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (coords.), *Partidos políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*, México, FCE-IFE.
- García Jurado, Roberto (2009), *La teoría de la democracia en Estados Unidos: Almond, Lipset, Dahl, Huntington y Rawls*, México, Siglo XXI.
- González Marrero, Secundino (1991), “La transición a la democracia en Nicaragua”, en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva época) número 74, octubre-diciembre.
- Guevara Mann, Carlos (2014), “La vida política en el siglo XX”, en Alfredo Castellero Calvo (coord.), *Panamá, historia contemporánea*, Taurus, MAPFRE, Madrid.
- Guzmán León, Juany (1997), “Los parlamentarios centroamericanos y las instituciones políticas: percepciones y relaciones en la construcción democrática”, en *América Latina Hoy*, vol 16.
- Hagopian, Frances (2005), Conclusion. “Government performance, political representation and public perceptions of contemporary democracies”, en Mainwaring y Hagopian, pp. 319-361.
- Harto de Vera, Fernando (1992), “Los Procesos Electorales Centroamericanos en la Década de los 80”, en *América Latina Hoy*, vol 3.
- Hassner, Pierre (2008), “Russia’s transition to autocracy” en *Journal of Democracy*, vol 19, número 2, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Huntington, Samuel P. (1994), *La tercera ola*, Buenos Aires, Paidós.

- (1996), *El orden político en las sociedades en cambio*, Barcelona, Paidós.
- Índice de Desarrollo Democrático en América Latina, (2015), *Informe*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung, disponible en <<http://www.idd-lat.org/>>. (consultada el 11 de marzo de 2016).
- Institute for democracy and Electoral Assistance (IDEA) Voter turnout database, en: <https://www.idea.int/es/data-tools/data/voter-turnout> (consultada el 12 de julio de 2017).
- Instituto para el Desarrollo y la Democracia, 2007, *Catálogo Estadístico de Elecciones en Nicaragua 1990 – 2006*, Managua.
- Inter-Parliamentary Union (IPU) “Women in national parliaments”, en: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm> (consultada el 30 de julio de 2017).
- Jim Lim, Su (2014), “Identidad Nacional y Xenofobia en la sociedad costarricense”, en Alejandro Natal y Alberto Álvarez (coords.), *La sociedad civil centroamericana a una generación del conflicto armado ¿avances o retrocesos?*, México, Universidad de Colima, pp. 365-384.
- Karl, Terry Lynn y Philippe Schmitter (1994), “Los modelos de democracia emergentes en la Europa meridional y del Este y en la América del Sur y Central”, en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furio Ceriol*, Universidad de Valencia, pp. 21-43.
- Krastev, Ivan (2006), “Democracy’s doubles” en *Journal of Democracy*, vol 17, número 2, University Press and the National Endowment for Democracy.
- (2011), “Paradoxes of the new authoritarianism” en *Journal of Democracy*, vol 22, número 2, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Landman, Todd (2011), *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*, Madrid, Alianza.
- Legislatina. Observatorio del Poder Legislativo en América Latina. Universidad de Salamanca en <http://americo.usal.es/oir/legislatina/reeleccion.htm> (consultado el 7 de enero de 2018).
- León Ganatios, Luis Eduardo (2016), *Teoría espacial del voto en Latinoamérica*, México, Fontamara, Universidad de Guanajuato.
- Levitsky, Steven y Lucian Way (2015), “The myth of democratic recession”, en *Journal of Democracy*, vol 26, número 1, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Lijphart, Arend (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos: Un estudio de 27 democracias, 1945-1990*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- (2000), *Modelos de democracia*, Barcelona, Ariel.
- Linz, Juan J. (1990), “Transiciones a la democracia”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. número 51, pp. 9-33.
- (1996), *El quiebre de las democracias*, Madrid, Alianza.
- (1997), “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencias implica” en Juan Linz y Arturo Valenzuela, *Las crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Madrid, Alianza.
- López Rosas, Moisés (XXXX), “Consolidación democrática”, en Laura Baca Olamendi, et al. *Léxico de la política*, México, FLACSO-SEP-Conacyt.

- Mackie, Tom y David Marsh (1997), "El método comparativo", en David Marsh y Gerry Stocker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza.
- Mahoney, James (2011), "Liberalismo radical, reformista y frustrado: orígenes de los regímenes nacionales en América central", en *América Latina hoy*, vol 57.
- Mainwaring Scott y Timothy Scully (1995), *Building democratic institutions*, Stanford University Press.
- y Anibal Pérez Liñán (2005), "Latin America democratization since 1978. Democratic transition, braekdows and erosion" en Mainwaring y Hagopian (2005).
- y Frances Hagopian (eds.), (2005), *The third wave of democratization en Latin América. Advances and setbacks*, New York, Cambridge University Press.
- Martí Puig, Salvador (2016), "El sistema de partidos en Nicaragua: de la competición polarizada a un modelo de partido hegemónico", en Flavia Freidenberg (coord.), *Sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana*, México, UNAM-INE.
- Martínez, Gabriel Alejandro (2015), "Estabilidad y cambio en el sistema de partidos en El Salvador", en Flavia Freidenberg (coord.), *Sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana*, México, UNAM-INE.
- Martínez Rodríguez, Antonia y Antonio Garrido, (2014), "Integridad electoral y democracia: México en perspectiva comparada", en Enrique Pastor Seller, *et al, Gobernabilidad, ciudadanía y democracia participativa*, Madrid, Dykinson, pp. 242- 317.
- Martínez Rosón, María del Mar (2016), "La institucionalización del cambio en el sistema de partidos en Guatemala (1985-2015)" en Flavia Freidenberg (coord.), *Sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y República Dominicana*, México, UNAM-INE.
- Méndez de Hoyos, Irma (2012), "Transición, consolidación y calidad de la democracia en América Latina", en Martín Puchet Maryul, *et al., América Latina en los albores del siglo XXI*, México, FLACSO, pp. 259-278.
- y Nicolás Loza Otero (2013), *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*, México, FLACSO.
- Molina Chocano, Guillermo (1998), "Honduras: de la guerra civil al reformismo militar (1925-1973)", en Pablo González Casanova, *América Latina: Historia de medio siglo. México, Centroamérica y el Caribe*, México, UNAM, pp. 223-256.
- Moller Jorgen, Sven Erik Skaaning (2013), "The third wave: inside the numbers", en *Journal of Democracy*, vol 24, número 4, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Morlino, Leonardo (1986), "Consolidación democrática. Definición, Modelos, Hipótesis", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, número 35. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, pp. 7-61.

- Natal, Alejandro y Alberto Martín Álvarez (coords.), (2014), *La sociedad civil en Centroamérica a una generación del conflicto armado ¿avances o retrocesos?*, Colima, Universidad de Colima.
- Nohlen, Dieter, et al. (2007), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, FCE.
- (2011), *¿Cómo estudiar ciencia política? Una introducción en trece lecciones*, Lima, Universidad Católica de Perú.
- O'Donnell, Guillermo y Philippe Schmitter (1994), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Barcelona, Paidós.
- Olstrom, Eleonor (2015), *Comprender la diversidad institucional*, México, FCE-UAM.
- Otero Felipe, Patricia (2016), "La evolución del sistema de partidos en Honduras(1980-2014): del bipartidismo tradicional al incipiente multipartidismo" en Flavia Freidenberg (ed.), *Los sistema de partidos en América Latina 1978-2015. México, América Central y república Dominicana*, México, INE-UNAM, pp. 233-300.
- Páez Montalbán, Rodrigo (1998), *La Paz Posible, democracia y negociación en Centroamérica 1979/1990*, México, UNAM/IPGH.
- Pastor, Rodolfo (2011), *Historia mínima de Centroamérica*, México, El Colegio de México.
- Payne, Mark (2006), "El equilibrio de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo: papel de la Constitución y los partidos políticos", en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pedrosa, Fernando (2014), "La influencia externa en las transiciones de la "tercera ola" en Latinoamérica. Debates, definiciones y propuestas teóricas" en *PolHis*. Año 6, Número 12, pp. 208-224.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Plattner, Marc F. (2015), "Is democracy in decline?", en *Journal of Democracy*, vol 26, número 1, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Polity IV Project. Political Regime Characteristics and transitions (2014), Center for Systemic peace, <http://www.systemicpeace.org/polity/polity4x.htm>, (consultado el 8 de junio de 2017).
- Porta, Donatella Della (2013), "Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables", en Donatella della Porta y Michael Keating (eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*, Madrid, Akal.
- Programa Estado de la Nación (2016), *Quinto informe 2016 Estado de la región*, en: <http://www.estadonacion.or.cr/erca2016/> (consultado el 20 septiembre 2017).
- Reyes del Campillo, Juan (2014), "El sistema de partidos y la transición a la democracia en México", en *El cotidiano*, número 187, pp. 11-25.
- Rhodes, R. A. W. (1997), "El institucionalismo", en David Marsh y Gerry Stocker (eds.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid, Alianza, pp. 53-68.

- Rial, Juan (2009), "La gobernabilidad en Honduras y Nicaragua", en Carlos Barracina, *Democracia en Transición en Honduras y Nicaragua Gobernabilidad, Seguridad y Defensa*, México, Universidad de Quintana Roo.
- Rojas, Francisco y Luis Guillermo Solís (1993), "Entre la intervención y el olvido: las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos", *Anuario de Estudios Latinoamericanos*, Universidad de Costa Rica, 19 (1), p. 5-22.
- Rojas Bolaños, Manuel (1996), "Procesos electorales recientes y representatividad de los partidos: el caso centroamericano", en *América Latina Hoy*, vol 13.
- Sáenz de Tejada, Ricardo (2007), *Democracias de posguerra en Centroamérica: Política, pobreza y desigualdad en Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1979-2005)*, México, (tesis para Doctorado, FLACSO sede México).
- (2014), *Mapeo del arreglo político vigente en Guatemala*, Guatemala, Instituto por la democracia.
- (2015), *Democracia y elecciones en Guatemala 1984-2011*, Guatemala, Universidad Rafael Landívar.
- Salazar Valiente, Mario (1998), "El Salvador: Crisis, dictadura, lucha... (1920-1980)", en Pablo González Casanova, *América Latina: Historia de medio siglo. México, Centroamérica y el Caribe*, México, UNAM, pp. 87-122.
- Salomón, Leticia (2014), "Honduras: Golpe de Estado y Movilización social" en Alejandro Natal y Alberto Martín Álvarez (coords.), *La sociedad civil en Centroamérica a una generación del conflicto armado ¿avances o retrocesos?*, Colima, Universidad de Colima.
- Sánchez, Fernando (2007), *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: Erosión y cambio*, Salamanca, Universidad de Salamanca.
- Santiuste Cué, Salvador (2000), "Una piedra en el camino: el sistema de partidos de la nueva democracia electoral nicaragüense de los noventa", en *Perfiles Latinoamericanos*, vol 16, junio.
- (2001), "La 'incompleta' transformación del FSLN" en *América Latina Hoy*, vol 27.
- Sartori, Giovanni (1997), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.
- (2001), *Ingeniería constitucional*, México, FCE.
- Schedler, Andreas (1997), *Concepts of democratic Consolidation*, Institute for advanced studies, department of political Science.
- (2001), *Measuring democratic consolidation*, Studies in comparative development, vol 26, pp. 66 -92.
- (2010), "Authoritarianism's last line of defense", en *Journal of democracy*, vol 21, número 1, pp. 69-80.
- (2015), *La política de la incertidumbre*, México, FCE.
- Seligson, Mitchell A. y John A. Booth (1995), *Elections and democracy in Central America, revisited*, Chapel Hill, University of North Carolina.
- Serra, Luis (2014), "La sociedad civil en la construcción de la democracia en Nicaragua" en Alejandro y Alberto Martín Álvarez, (coords.), *La sociedad civil en Centroamérica a una generación del conflicto armado ¿avances o retrocesos?*, Colima, Universidad de Colima.

- Sonnleitner, Willibald (2009), "Dos décadas de elecciones en Guatemala: en las fronteras de la democratización", en *Estudios sociológicos* (80) mayo-agosto, pp. 509-549.
- (2010), "Las últimas elecciones en América Central: ¿el quiebre de la tercera ola de democratizaciones?", en *Foro internacional*, vol L, número 3-4, pp. 909-949.
- (2012), "Las transformaciones del voto en América Central: una perspectiva comparada, territorial y transversal (1980-2010)" en Silvia Gómez Tagle y Willibald Sonnleitner (eds.), *Mutaciones de la democracia: Tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México, El Colegio de México.
- Steinmo, Sven (2013), "Institucionalismo histórico", en Donatella Della Porta y Michael Keating (eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales*, Madrid, Akal, pp. 131-151.
- Torres Rivas, Edelberto (1998), "Guatemala: medio siglo de historia política", en Pablo González Casanova (coord.), *América Latina Historia de medio siglo*, México, Siglo XXI, pp.139-173.
- (2014), *La piel en Centroamérica, una visión epidérmica de su historia contemporánea*, Guatemala, FLACSO.
- Unión Europea, Misión de Observación Electoral, (2011), *Informe final elecciones Generales y al Parlacen*, Managua.
- Universidad de Salamanca, *Programa de Élités parlamentarias en América Latina*. Disponible en <<http://americo.usal.es/oir/elites/participantes.htm>>. (consultada en enero 2016).
- Urrutia, Edmundo (2013), "Partidos Políticos de 1985 a las elecciones de 1999 después de la firma de los acuerdos de Paz", en Virgilio Álvarez Aragón et al. (coords.), *Guatemala: Historia reciente (1954-1996) Tomo I Proceso político y antagonismo social*, Guatemala, FLACSO.
- Valdés Ugalde, Francisco y Karina Ansolabehere (2012), "Panorama político. Conflicto institucional en América Latina: entre la inclusión y el cinismo", *América Latina en los albores del siglo XXI. Aspectos sociales y políticos*, México, FLACSO.
- Vargas, Jean Paul y Denis P. Petri (2008), *Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coaliciones en Costa Rica y Nicaragua*, San José, DEMUCA.
- Villamizar Lamus, Fernando (2009), "La tercera ola democratizadora en Guatemala", en *Revista Auctoritas Prudentium*, (3), 13.
- Weyland, Kurt (2011), "Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas", en *América Latina hoy*, vol 57, pp. 117-143.
- (2013), "The threat from the populist left", en *Journal of Democracy*, vol 24, número 3, University Press and the National Endowment for Democracy.
- Yashar, Deborah (1995), "Civil War and Social Welfare. The origins of Costa Rica's competitive party system", en Scott Mainwaring y Timothy Scully, *Building democratic institutions*, Stanford University, pp. 72-99.
- Zovatto, Daniel (2007), "Las instituciones de la democracia directa" en *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*, México, FCE.

—— (2018), *Reforma político-electoral e innovación institucional* en América Latina (1978-2016), México, TEPJF-Tirant lo blanch, 2018.

