Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

PRÓLOGO

Los sistemas de partidos en América Latina, 1978-2015 analiza cambios y continuidades en los sistemas partidarios de la región a lo largo de más de cuarenta años desde la reinstauración democrática en el marco de la tercera ola. Los partidos políticos han sido protagonistas de esta experiencia democratizadora en la que, pese a las múltiples dificultades que se atravesaron, las elecciones han funcionado de manera ininterrumpida como el mecanismo por excelencia para la distribución del poder político. Este libro revela que los partidos han sido actores centrales en la estructuración de la competencia política en múltiples niveles institucionales y que continúan siendo claves para el funcionamiento de las democracias latinoamericanas, aun cuando aparezcan desacreditados a los ojos de la opinión pública, hayan atravesado serias crisis en muchos casos y tengan que enfrentar importantes competidores que cuestionan su función intermediadora.

El acento de este análisis está puesto en describir la estructura y la dinámica de la competencia partidista en los diferentes países, como también en conocer cómo cambian los sistemas partidistas de la región. La evaluación de los casos se realiza en capítulos estructurados en torno a cada sistema de partidos nacional, cuyos contenidos fueron organizados de manera homogénea abordando diferentes dimensiones (fragmentación, preferencias, competitividad, polarización e institucionalización). El estudio sistemático de los casos a lo largo de estas dimensiones muestra la diversidad regional en cuanto a la estructura y la evolución de los procesos que, como explica Flavia Freidenberg en la introducción, en principio podría agruparse en tres: sistemas de partidos que cambiaron de manera radical y experimentaron el colapso de algunos de sus partidos relevantes y/o del sistema de partidos predominante en su conjunto [Venezuela (1998-), Perú II (1992-2000), Bolivia II (2005-), Ecuador II (2002-)], los que cambiaron de manera gradual su formato y dinámica de competencia sin llegar a convertirse en un nuevo sistema de partidos (Costa Rica, Panamá, Uruguay, Nicaragua, Brasil), y los que cambiaron gradualmente, de manera mínima, bien en cuanto al número de partidos o, sin cambiar

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

el número, de etiquetas partidistas que mantuvieron la dinámica de la competencia [Ecuador I (1978-1996), República Dominicana, Honduras, El Salvador, Chile, Paraguay, Perú I (1980-1990), México].

La obra incluye dieciocho capítulos escritos por veintisiete investigadores de diversas instituciones de toda América Latina y Europa. Los capítulos cubren de este modo los dieciocho casos nacionales que atravesaron por procesos de redemocratización con un esquema común de análisis. No puedo menos que destacar el papel de GIPSAL en esta tarea. El Grupo de Investigación de "Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina" (GIPSAL), que integra la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), ha proporcionado el paraguas para el desarrollo de este proyecto comparativo de largo alcance. En una región donde la Ciencia Política ha crecido notablemente al compás de la democratización, pero donde aún prevalecen grandes diferencias entre los países en cuanto al desarrollo profesional, GIPSAL no sólo ha logrado reunir a un número importante de investigadores, profesores y estudiantes, si no también desarrollar preguntas comunes de investigación y avanzar un proyecto conjunto, multinacional, pese a la escasez de medios, las dificultades de las distancias y otros desniveles en cuanto a metodologías de trabajo. La creación y funcionamiento del Grupo es de por sí valiosa para el desarrollo de la disciplina en la región, pero que la labor realizada desde 2009 haya logrado además plasmarse en un libro, muestra el enorme potencial que tienen los grupos de investigación, bajo el marco institucional de ALACIP y con liderazgos dinámicos y abiertos, para el desarrollo de proyectos de cooperación surgidos del interés por ciertos temas comunes.

Aunque los autores que participan de *Los sistemas de partidos de América Latina* definen a su estudio como exploratorio-descriptivo, el mismo incluye también un importante componente explicativo. La estabilidad y/o cambio de los sistemas de partidos o de alguna de sus dimensiones obedecen a múltiples razones, que han sido señaladas por la literatura especializada. El libro recoge las explicaciones más importantes, esto es, las instituciones políticas (que supone por ejemplo una vinculación directa entre cambios en el sistema electoral y la consecuente modificación del sistema de partidos), la composición del electorado (o incorporación de nuevos *cleavages* en la competencia político-partidaria) y la emergencia de nuevos problemas sociales, valores políticos y temas conflictivos (y los cambios actitudinales del electorado frente a ellos). La variedad de casos existentes en la región

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ofrece la posibilidad de testear el alcance de estas explicaciones. Las reglas formales (electorales o constitucionales) del juego político se han modificado en casi todos los países a lo largo de estos más de cuarenta años, en algunos casos de manera mesurada y extraordinaria, en otros, a través de cambios constantes y/o radicales. A esto debe sumarse que la efectividad con que esas reglas se llevan a la práctica también varía considerablemente entre los casos, a veces como producto del predominio de reglas informales que compiten con las formales. Por lo tanto, los estudiosos enfrentan un gran desafío al medir el impacto de las reglas formales sobre los cambios. Algunos capítulos de este libro sostienen que tal impacto es observable en la reconfiguración del sistema de partidos de varios casos donde tuvieron lugar cambios graduales (Colombia, Uruguay, Panamá o Nicaragua), pero no en todos, como en Honduras y Costa Rica, donde el sistema se modificó más por el desalineamiento de los electores que por los cambios en las reglas.

En los sistemas de partidos donde se dieron cambios radicales o incluso el colapso de sus partidos, como sucediera en Ecuador, Venezuela y Bolivia, el libro sostiene que no pueden ser explicados únicamente por factores institucionales. Estas variables pueden cambiar el sistema de incentivos e impulsar la transformación del sistema de partidos pero no resultan ser condiciones suficientes para que ésta ocurra. En cambio, los estudios muestran la importancia de los nuevos problemas sociales, específicamente la crisis que provocó la implementación de políticas de ajuste neoliberal. En efecto, se sostiene que las crisis económicas y sociales prolongadas y el compromiso de los partidos de centro con los planes de ajuste económico impactaron sobre el sistema político, minando los niveles de confianza de la ciudadanía en los partidos tradicionales.

Junto a los objetivos descriptivo-exploratorios de este libro, se suma el intento de delinear algunos factores explicativos de los niveles de cambio operados en los sistemas de partidos. Un tema que queda por delante, en cambio, tiene que ver con las consecuencias o efectos de esos cambios observados. Son varias las esferas del sistema político sobre las que tales transformaciones pueden impactar. Dos de ellas vale la pena recordar aquí. Por un lado, la fragmentación y el grado de polarización partidaria son dimensiones cruciales al momento de explorar la gobernabilidad democrática. La "difícil combinación" de multipartidismo y presidencialismo, al decir de Scott

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Mainwaring, ha sido un tema que ha desvelado a los estudiosos del presidencialismo desde los trabajos de Juan Linz, a principios de la década de 1990, en adelante. Particularmente, el fenómeno del presidencialismo de coalición ha mostrado cómo varios de los países de la región respondieron —en muchos casos, exitosamente— a los desafíos de gobernabilidad que impuso la creciente fragmentación partidaria. Por otra parte, los cambios y continuidades del sistema de partidos tienen consecuencias para la calidad de la democracia porque muestran cuán responsivo es el sistema político a las crecientes y cambiantes demandas sociales.

Estos temas vinculados con los efectos de los cambios en los sistemas de partidos, conectan el trabajo de GIPSAL, que ha sido plasmado en este libro, con el de otras áreas de investigación de la Ciencia Política, también florecientes dentro de la ALACIP, y recogidas por varios de sus diversos y dinámicos grupos de investigación, como aquéllos que estudian el poder legislativo, el comportamiento electoral o la participación política. Con el entramado que forman estos (alrededor de veinte) grupos e investigadores (más de mil), que atraviesan distintas generaciones, instituciones y países, ALACIP ofrece una puesta a punto con la política comparada y la construcción de teorías de Ciencia Política con alcance no sólo regional sino también más allá de América Latina.

Mariana Llanos
Secretaria General de ALACIP
Hamburgo, octubre de 2016

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

PRESENTACIÓN

Mucho ha cambiado la recreación de la competencia democrática en las últimas dos décadas. La ola democratizadora que en la década de 1990 generalizó la vía electoral como el principal mecanismo para la transmisión del poder político en América Latina, modificó las estructuras de los sistemas políticos y de los sistemas de partidos. El tránsito de gobiernos autoritarios o semiautoritarios a otros de corte democrático también impactó las preocupaciones de estudiosos y académicos. Se elaboraron libros y revistas para explicar los procesos de cambio y se llevaron a cabo seminarios y conferencias para explicar la dinámica de la competencia por el poder a través de las urnas, el surgimiento de múltiples instituciones que inyectan estabilidad aún en momentos de crisis y el rol de los partidos políticos en los sistemas democráticos. Dicho de otra manera, mientras en la década de 1990 las preocupaciones de los especialistas estaban orientadas hacia el análisis del autoritarismo y de las estructuras que lo sustentaban, la democratización de la región reorientó su interés hacia la reflexión sobre los partidos políticos como actores centrales de las contiendas, y de los sistemas de partidos como el medio ambiente en el que dichos actores interactúan y compiten por los poderes públicos en las urnas.

Paradójicamente, pese a que los regímenes democráticos se han enraizado en el continente y las pulsiones autoritarias han sido aisladas y afortunadamente breves, ante la carencia de amplio respaldo social, en los estudios de opinión se aprecia de manera sistemática un creciente desencanto de la sociedad con los partidos políticos y con la eficacia de los gobiernos surgidos a través del voto. Más aún, han emergido corrientes que impulsan a los llamados candidatos independientes como una alternativa para acceder a la representación política dado el distanciamiento de los partidos con la sociedad, y se han multiplicado los estudios subnacionales que enfatizan la importancia de los reacomodos políticos en los ámbitos locales para elevar la calidad de las democracias.

Así, los desafíos que por una parte han enfrentado las instituciones electorales para consolidar los procedimientos y prácticas de la

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

llamada democracia procedimental —regular la influencia del dinero en la política, el acceso a los medios de comunicación y la rendición de cuentas, así como la creación de mecanismos de comunicación directa y prácticamente instantánea entre autoridades y ciudadanos que, por otra parte, han surgido con las redes sociales en los últimos 20 años—, han llevado a cuestionar la interlocución de los partidos, su centralidad en los sistemas democráticos y reorientado de manera muy importante la atención de los estudiosos y especialistas de los fenómenos político electorales.

Ante las profundas transformaciones políticas y sociales que ha vivido el continente en las últimas décadas, es necesario actualizar los marcos de referencia con los que interpretamos las condiciones de la competencia electoral y el papel de los partidos políticos. En cierta forma, me parece que hay que volver al origen, y reflexionar en perspectiva comparada la evolución de los sistemas de partidos y el estado en que se encuentran en el segundo decenio del siglo XXI.

Esto es lo que se plantea en este libro. Pasar del análisis multinivel, que considera los aspectos subnacionales (o locales) de la competencia electoral de cada país y que ha predominado en los últimos años, a la reflexión sobre los sistemas de partidos nacionales, a fin de actualizar los parámetros de referencia que utilizamos para entender los sistemas de partidos y los partidos políticos en la América Latina del nuevo siglo.

El libro que el lector tiene en sus manos, coeditado por el Instituto Nacional Electoral y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, ofrece un análisis de los sistemas de partidos de dieciocho países latinoamericanos e incorpora al final un apartado con reflexiones generales. Cada uno de los dieciocho artículos fue elaborado con el mismo enfoque y rigor metodológico por académicos y especialistas, con la finalidad de favorecer la comparabilidad de los factores de estabilidad y cambio de los sistemas de partidos en los países que se analizan en esta obra.

Cada uno de los artículos estructura su análisis en dos dimensiones. La primera se refiere a la estructura del sistema de partidos, a la concentración entre las dos fuerzas electorales más importantes, la fragmentación y el número efectivo de partidos que compiten. La segunda dimensión señala los aspectos de la dinámica de la competencia como el margen de victoria, los cambios de las preferencias electorales y la polarización ideológica.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Estoy convencido que los artículos que integran esta obra, por su precisión metodológica y claridad, servirán para que estudiantes, especialistas, partidos e incluso tomadores de decisiones, le impriman una nueva perspectiva a sus reflexiones sobre los sistemas de partidos en cada uno de los países analizados y sobre el estado en general que guardan en el continente.

A más de 40 años de esa gran ola democratizadora, esta forma de gobierno se ha enraizado en nuestras naciones. Cada país ha modelado sus instituciones y procedimientos electorales en función de su contexto político y de los consensos alcanzados por el pluralismo político. El ejercicio de los derechos políticos y el cumplimiento de las reglas del juego democrático se han convertido en prácticas normales en Latinoamérica y la perspectiva comparada con que se abordan estos temas enriquecerá sin duda las propuestas de perfeccionamiento de los sistemas democráticos en nuestros países. No olvidemos que la democracia es una obra imperfecta que requiere siempre reflexionar sobre ella para orientar el futuro político de la región hacia un horizonte más incluyente. De ahí el interés del Instituto Nacional Electoral por participar en la edición de este libro.

Lorenzo Córdova Vianello
Consejero Presidente del Instituto Nacional Electoral
Ciudad de México, octubre de 2016

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

PREFACIO

El estudio de los partidos políticos ha sido abordado desde distintas perspectivas disciplinarias y en diversos contextos institucionales. Los partidos, como entidades que expresan proyectos políticos colectivos, han llamado la atención de sociólogos, politólogos, economistas, juristas, entre otros. Desde esos miradores se ha indagado cómo surgen, cómo operan, porqué subsisten o porqué colapsan esas instituciones que sirven para dar cauce a las aspiraciones políticas de contingentes sociales y que pueden operar sobre la base de arreglos institucionales diferentes. Esto es relevante porque, si bien es cierto que las democracias no pueden existir sin un sistema de partidos más o menos consolidado, también lo es que los partidos políticos no son instituciones exclusivas de las democracias.

Para estudiar a los *Sistemas de Partidos Políticos en América Latina de 1978 a 2015* es importante tener presente esta premisa. La existencia de partidos políticos en los países latinoamericanos no siempre ha estado acompañada por la vigencia de instituciones democráticas. Este es un dato de hecho y, a la vez, una advertencia relevante. En México, por ejemplo, el sistema de partido hegemónico que rigió durante casi siete décadas, como su nombre lo indica, presuponía la coexistencia de ese partido con otras formaciones partidistas menores y no implicaba la vigencia de las reglas que hacen a la democracia posible. Éstas, como nos enseñó Norberto Bobbio, son, al menos, las siguientes: a) sufragio universal sin discriminaciones; b) igualdad en el peso y valor del voto; c) libertad al decidir por quién se vota; d) opciones partidistas reales entre las cuáles elegir; e) regla de mayoría y; e) respeto a los derechos políticos de las minorías.[1]

En los diferentes países de América Latina, en diversos momentos de nuestra historia reciente, —incluso dentro del periodo que enmarca los estudios contenidos en este volumen—, aunque existían partidos políticos, no se verificaban todas estas reglas. Para retomar

[1] N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 1984, p. X.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

el ejemplo mexicano, tenemos que durante buena parte del siglo XX, en México, la cuarta regla —opciones partidistas reales entre las cuáles elegir— brillaba por su ausencia. Más allá de ese caso concreto, lo que me interesa subrayar es que la existencia de partidos políticos es un elemento relevante para comprender a un sistema político pero no indica por sí solo el tipo de sistema del que se trata.

El dato en general es relevante para aquilatar la relevancia de los estudios que ahora presentamos. Si, como ha sostenido repetidamente, Dieter Nohlen, "el contexto hace la diferencia"; el trasfondo contextual de cada sistema político sirve para comprender el devenir de cada sistema partidista. En contrapartida, al estudiar a los partidos políticos, se estudia un engrane medular del andamiaje político en el que operan. Ello explica el valor de cada uno de los textos de esta obra e incrementa la utilidad de la mirada comparativa. Por eso este conjunto de trabajos debe ponderarse en lo particular y también en lo colectivo.

El hecho de que los autores hayan intentado seguir las mismas pautas metodológicas y los mismos sistemas de aproximación a su objeto de análisis merece ser resaltado porque permite comprender las particularidades de cada caso de estudio pero también autoriza una reflexión sobre las tendencias generales del cambio político latinoamericano en casi cuatro décadas. Se trata de un arco temporal grávido de significado para el tema estudiado en estos trabajos porque coincide con el periodo de las llamadas transiciones a la democracia en nuestro continente.

De nueva cuenta, las comparaciones son útiles pero deben tomarse cautela. Los procesos de democratización —más o menos exitosos— son diferentes entre sí aunque, en todos ellos, los partidos políticos han sido actores relevantes. Y, si bien es cierto que la aspiración democrática se ha alcanzado en mayor medida en los países estudiados en este libro; también lo es que, en ningún caso, se ha logrado de manera definitiva. Los partidos —como instituciones— subsisten en todas partes pero, como sabemos, ello no es garantía de institucionalidad democrática.

En algunos países —contenidos en ambos tomos de la obra— las regresiones autoritarias han venido ganando terreno en las primeras décadas del siglo XXI; en otros, las democracias se han decantado en clave elitistas y; en unos más, se han orientado en dirección hacia el populismo. Para explicar por qué esto ha sido posible son imprescin-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

dibles obras como la que usted tiene en sus manos. El análisis multidimensional de los procesos políticos requiere de una visión comparada y de un análisis interdisciplinario. Y eso es precisamente lo que ofrecen estos trabajos elaborados bajo la coordinación del Grupo de Investigación sobre Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

De ahí que para el Instituto de Investigaciones Jurídicas, institución académica que surgió como una entidad orientada al estudio del derecho comparado y cuyo claustro ha dedicado muchos esfuerzos al estudio de los partidos políticos —en particular a su regulación normativa—, es un honor participar en la coedición de esta obra. Lo es, además, porque el Instituto Nacional Electoral ha sido y sigue siendo la institución responsable de garantizar las reglas que, según Bobbio, como hemos visto, constituyen a la democracia.

De esta manera, como institución académica, nos sumamos a un esfuerzo que reúne varios elementos dignos de celebrarse: un tema de estudio relevante, abordado con rigor académico y perspectiva comparada que, sin menoscabo de la imparcialidad científica, conlleva un compromiso democrático.

Pedro Salazar Ugarte
Director IIJ-UNAM
Madrid, 11 de octubre de 2016

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

INTRODUCCIÓN

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

LOS SISTEMAS DE PARTIDOS DE AMÉRICA LATINA: DIMENSIONES DE ANÁLISIS Y APROXIMACIONES EMPÍRICO-COMPARADAS

Flavia Freidenberg*

Sumario: I. *Introducción: ¡Sin partidos no hay democracia!* II. *Los partidos* se *ríen de sus sepultureros*. III. *El origen de los partidos, de los sistemas de partidos y sus transformaciones*. IV. *El proyecto de investigación y la estructura de la obra*. V. *Bibliografía*.

I. Introducción: ¡Sin partidos no hay democracia!

Los partidos políticos no están solos sino que se vinculan de manera competitiva y/o cooperativa con otros partidos. Ninguna democracia tiene un único partido que monopoliza para sí todos los recursos y espacios de poder (Aldrich, 2008: 557). Cuando esto ocurre, cuando un partido controla todo, los niveles de pluralismo político se ven afectados y el régimen deja de ser democrático. Por el contrario, la democracia supone la competencia por algunas cosas: cargos públicos, recursos, definición de políticas públicas, programas, legislación y/o apoyo de la ciudadanía. Esto implica la interacción entre los partidos políticos y, con ello, la integración de un sistema de partidos. Esta vinculación entre sistemas de partidos y tipo de sistema político es clave para poder comprender las dinámicas actuales de muchas democracias.

Los partidos, es decir, aquellos grupos políticos que participan en las elecciones para hacer que sus miembros accedan a cargos de representación popular, compiten y cooperan con la intención de maximizar sus opciones de poder (Sartori, 1992: 90). Esto es lo que configura un sistema de partidos y lo que hace que este sistema sea más que una simple suma de partes (o partidos). Precisamente, se trata del conjunto de interacciones que siguen patrones de normas en la com-

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

petencia entre esos partidos (Mainwaring y Scully, 1995: 4) y que pueden permanecer estables en el tiempo, cambiar de manera gradual o, en su caso, colapsar porque un día la ciudadanía deja, simplemente, de votar a los partidos que configuran esas interacciones.

Los partidos no son entidades homogéneas ni actores unitarios que se comportan de manera similar en todo el territorio ni en todas las instituciones en las que participan. Su organización interna, sus estrategias territoriales, clientelares y/o mediáticas o su manera de gobernar pueden ser de lo más diversas. Por ello, resulta poco acertado pensar que los miembros de los partidos tienen todos los mismos objetivos (Aldrich, 2008) o que todos responden de manera homogénea a los incentivos del ambiente. Esta no es una cuestión menor y supone dinámicas muy disímiles según esté el partido en el gobierno o sea un actor de la oposición.

Durante años, la visión predominante en la literatura sobre los partidos entendía que éstos debían ser actores unitarios homogéneos y responder a un modelo organizativo específico, el modelo de integración de masas, y que el hecho de que no se organizaran así, indicaba la inexistencia de partidos. El modelo de partido de integración de masas europeo difícilmente tuvo su correlato en los partidos latinoamericanos (Freidenberg y Levitsky, 2007), con algunas pocas excepciones, lo cual este tipo de presunciones daba cuenta de un problema de aproximación teórica (las gafas con las cuales se observaba el objeto de estudio) más que la inexistencia de partidos en un determinado sistema político.

Lo mismo ocurre con el estudio de la competencia partidista. Durante décadas se exploró el modo en que competían los partidos en un único nivel institucional (el nacional), ignorando que las agrupaciones partidistas suelen competir para acceder a diferentes cargos de representación popular en una misma elección en varios niveles institucionales (nacionales y/o subnacionales), lo que se conoce como dinámica multinivel (Schakel, 2013; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). Lo hacen para que sus dirigentes o militantes sean presidentes, diputados, senadores, gobernadores, presidentes municipales, alcaldes o concejales, por lo que buscan cargos de manera simultánea en diferentes niveles institucionales, al mismo tiempo que quieren representar demandas, impulsar políticas públicas y gobernar para el mayor número de ciudadanos.

Las organizaciones partidistas pueden apoyar candidaturas a todos los cargos de representación, en todos los distritos, en todos los

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

niveles de competencia y coordinar sus estrategias a lo largo del territorio y en los diferentes distritos o, por el contrario, concentrar sus esfuerzos en un único cargo, en todos los distritos de un mismo nivel institucional o en todos los cargos de un único distrito. Cuando compiten para todos los cargos, en todos los distritos, y consiguen apoyos en la mayoría de ellos, esos partidos suelen estar nacionalizados (tanto en sus apoyos y en los temas que defienden, como en sus estrategias) (Suárez-Cao y Freidenberg, 2013). Cuando no lo hacen, cuando no compiten en todos los distritos o cuando al hacerlo sólo consiguen apoyos en algunos distritos de manera muy preponderante (feudos), su nivel de implantación territorial está disperso y sus apoyos no se encuentran nacionalizados, afectando esto las dinámicas internas de poder dentro de la organización, la agenda política y su relación con el electorado.

Una visión clásica del estudio de los sistemas de partidos sostiene que cuanto más estables sean los patrones de interacción, más institucionalizado se encuentra ese sistema y eso genera previsibilidad para el comportamiento de los actores (Mainwaring y Scully, 1995). Para poder establecer el nivel de estabilidad y/o cambio de un sistema de partidos deben estudiarse dos dimensiones: la estructura y la dinámica de la competencia (Caramani, 2008; Mair, 1990). La *estructura de la competencia* es el corazón del sistema de partidos y se entiende como el escenario en el que se dan las interacciones entre las unidades partidistas. También se puede pensar a esa estructura como el formato de la competencia (Sartori, 1992) o la morfología del sistema de partidos (Caramani, 2008: 327).[1]

La *dinámica de la competencia* es el resultado de esas interacciones competitivas y permite observar también las estrategias, las posiciones programáticas y actitudinales y la capacidad de cooperar (o no) de los actores que compiten y los resultados de esos esfuerzos sobre otros elementos del sistema político (Mair, 1990; Caramani, 2008). La dinámica de la competencia puede estar influenciada tanto en términos espaciales como de tiempo por la concepción de la competencia del

[1] Los indicadores que permiten determinar cómo es el formato de la competencia son: el número de unidades que compiten, el tamaño de esas unidades y la dispersión de sus apoyos. Estas dimensiones, número y tamaño, pueden observarse en dos escenarios: el electoral (medido por el número de votos que recibe un partido) o en el institucional (medido por el número de escaños/cargos de representación que consigue un partido).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

mercado y su alusión al mercado electoral (Downs, 1992).[2] Esto supone entender la representación desde el "modelo de partido responsable" (Aldrich, 2008), que hace énfasis en la manera en que la política se genera por la interacción entre principales (ciudadanos, electores) y agentes (candidatos, partidos).

Si bien ese modelo de aproximación entiende, fundamentalmente, la representación de manera programática, la política resulta de una suma de incentivos programáticos y particularistas, que generan vínculos diversos (programáticos, clientelares, personalistas) entre políticos y votantes (Kitschelt y Wilkinson, 2007). Los votantes hacen una elección racional precisamente al elegir votar por partidos que presentan programas y/o políticas que se ajustan a sus preferencias y a sus valores, toman decisiones informadas y basadas en aquello que consideran que los beneficia (Caramani, 2008: 339). Este libro da cuenta de esas interacciones desde la perspectiva de la oferta partidista, aunque también defiende la idea de que los electores hacen evaluaciones que les llevan a votar por líderes y partidos que les ofrecen otro tipo de beneficios, más particularistas, a partir de un intercambio del tipo "favores por votos" (Auyero, 1999), que les ayudan a resolver problemas cotidianos que el Estado, la política formal o las instituciones representativas no consiguen satisfacer.[3]

El conocimiento de la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos son claves para comprender el funcionamiento de un sistema político. Diversos autores han dado cuenta de la relación entre sistemas de partidos y democracia (Schattschneider, 1964; Sartori, 1992; Caramani, 2008). El nivel de pluralismo político vigente, por ejemplo, es clave para entender si el régimen político es democrático. El número de partidos que compiten (estructura) y el modo cooperativo (o no) de esa competencia (dinámica) son considerados indicadores de un sistema democrático (Caramani, 2008). Un sistema de partidos

[2] La dinámica de la competencia se mide a partir de conocer el grado de polarización de las élites y la ciudadanía, el nivel de institucionalización de los lazos entre ellas o el nivel de cambio de una elección a otra respecto a las preferencias de la ciudadanía.

[3] En futuras investigaciones, resultará sustantivo complementar esta visión ya desde la mirada de los votantes y las razones que llevan a elegir a un partido u otro en cada competencia electoral e identificar los incentivos que priman en las relaciones entre políticos y votantes. No se entiende la política sólo desde una visión y es por ello que resulta fundamental la mirada multidimensional en el proceso de representación política.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

hegemónico o de partido único (Sartori, 1992) está dando pistas de lo contrario, toda vez que denota ausencia de pluralismo y de competencia cooperativa. De allí que para comprender la naturaleza del sistema político (democracia *vs.* no democracia), sea fundamental conocer más sobre el modo en que compiten los partidos.

La estructura y la dinámica de la competencia ya no pueden entenderse sólo observando lo que ocurre a nivel nacional y resulta un error extrapolar los resultados de unas elecciones o las dinámicas del sistema de partidos en un nivel determinado (como el nacional) a los otros niveles (subnacionales y/o locales).[4] Esto ha llevado a que cada vez más la ciencia política latinoamericanista esté dedicada a los estudios subnacionales y/o multinivel para comprender las interacciones sistémicas que se dan en los sistemas de partidos. La visión convencional de la política como nacional resulta ya insuficiente, tanto en países federales como en sistemas formalmente unitarios, como se ha demostrado en diversas investigaciones recientes (Calvo y Escolar, 2005; Sagarzazu, 2011; Gibson y Suárez-Cao, 2010; Freidenberg y Suárez-Cao, 2014).

A pesar de la necesidad teórica y metodológica de incorporar el análisis multinivel, todavía se sabe poco en la política comparada sobre los cambios que ha experimentado uno de los niveles de competencia clave de los sistemas de partidos latinoamericanos en las últimas cuatro décadas, incluso cuando en sistemas presidencialistas como los latinoamericanos el nivel nacional contiene además lógicas de competencia diferenciada. No es lo mismo competir por la presidencia que hacerlo por un cargo legislativo y mucho menos por una presidencia municipal. Los sistemas de partidos articulan lógicas de competencia disímiles en El Salvador, Honduras, Panamá, Costa Rica, Argentina, Ecuador, Bolivia, México o Perú, donde la estructura de la competencia del nivel legislativo del sistema de partidos nacional actual es de multipartidismo limitado mientras que, en la práctica, en Honduras, El Salvador, Panamá y Costa Rica se está en un *juego de dos* en la elección presidencial.[5]

---

[4] Durante gran parte del siglo XX, esta presunción sobre el funcionamiento multinivel de los sistemas de partidos fue ignorada por la política comparada, ya que la observación de lo nacional condicionó el modo en que se analizaba a los partidos y a los sistemas de partidos, lo cual generó conceptos e indicadores sujetos a un cierto "sesgo nacional" (Rokkan, 1970).

[5] Véase Otero Felipe para Honduras (en este libro); Freidenberg para Ecuador (en este libro); Romero Ballivián para Bolivia (en este libro); Rubio para Perú (en este

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Esta es la razón fundamental por la que urge desarrollar investigaciones comparadas centradas en el nivel nacional, presidencial y legislativo, de los sistemas de partidos de América Latina. Se trata de poder profundizar en el conocimiento de los incentivos que tienen los políticos cuando compiten por un cargo, pero también centrarse en las dinámicas sistémicas que afectan esas decisiones. Los incentivos pueden ser contradictorios y ni qué decir del comportamiento de los políticos de un mismo partido. De ahí que haya que encontrar las razones que expliquen los cambios que se dan en la estructura y la dinámica de la competencia política. Con una radiografía exhaustiva de la política partidista a nivel nacional, se podrá luego profundizar en las dinámicas multinivel, incorporando de manera necesaria las dimensiones subnacionales de la competencia.

En el caso de esta obra, los autores han tenido libertad para adoptar el enfoque que decidieran, en función de sus intereses teóricos y de las exigencias de sus explicaciones, aun cuando en principio se perseguía el desarrollo de una perspectiva comparativa centrada en lo nacional (presidencial y legislativo), que permitiera establecer patrones de estabilidad y cambio de los sistemas de partidos de la región. Dado que el desarrollo del proyecto que sostiene esta investigación ha llevado varios años, puesto que se inició en 2010, los trabajos se han discutido, madurado y actualizado, al punto de que la propia dinámica de la investigación ha exigido en algunos casos la incorporación de otro tipo de perspectivas, como la multinivel y/o subnacional, producto también de los avances significativos que se han dado en los últimos años en el conocimiento de los sistemas de partidos.

La idea de que no se puede explicar la política nacional argentina sin analizar la dinámica provincial (Malamud y De Luca, en este libro); que la política brasileña no se entiende sin las coaliciones multinivel, enraizadas en las dinámicas estatales (Braga *et al.*, en este libro) o de cómo los partidos nacionales peruanos no pueden conseguir apoyos a nivel local (Rubio, en este libro), dan cuenta de ello. Los partidos compiten en múltiples arenas cuyas dinámicas se influyen de forma mutua y la ausencia de esa mirada multinivel lleva a realizar afirmaciones que no se sostienen necesariamente en lo que ocurre en la dinámica partidista. Nuevamente, son las gafas con las que se observa

libro); Martínez para El Salvador (en este libro); Brown Araúz y Sonnleinter para Panamá (en este libro) o Cascante Matamoros para Costa Rica (en este libro).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

lo que se quiere conocer, las que condicionan nuestro conocimiento de los partidos latinoamericanos.

Si bien esta investigación busca profundizar en el conocimiento de los indicadores clásicos para establecer los patrones de estabilidad y cambio de los sistemas de partidos de América Latina desde una perspectiva comparada, en algunos casos el análisis se ha hecho aún más rico y ha incorporado las dinámicas de la competencia multinivel y/o subnacional en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, que tienen lógicas diferentes de los parlamentarismos europeos, para los cuales fueron diseñadas originalmente las herramientas conceptuales clásicas que se emplean en los capítulos que describen los sistemas de partidos de la región.

II. Los partidos se ríen de sus sepultureros

En la mayoría de los países de América Latina, los partidos políticos participan en elecciones competitivas en múltiples niveles institucionales de manera ininterrumpida al menos desde 1978, cuando se dio el proceso de reinstauración democrática en al menos quince países en el marco de la tercera ola de democratización (Huntington, 1994). Desde ese momento, existe un extensivo consenso en la mayoría de los países de la región de que las elecciones funcionan como parte del "único juego posible en la ciudad" (Linz, 1990), como el mecanismo más idóneo para generar condiciones para la alternancia política y la distribución equitativa del poder. Las élites latinoamericanas nacionales comprendieron rápidamente la necesidad de contar con un sistema de partidos competitivo para poder convivir en democracia.

En estos escenarios, se han configurado sistemas de partidos con diferentes características en relación con sus niveles de pluralismo, estabilidad de las interacciones, rutinización de sus prácticas y aprendizajes y niveles de institucionalización. Esto ha ocurrido a pesar de las dificultades que ha enfrentado el Estado para poder garantizar la seguridad de muchos candidatos y candidatas a nivel subnacional, tanto por la presencia de grupos paraestatales como por el tipo de comportamiento de las élites políticas y económicas estatales, acostumbrados a hacer política de manera autoritaria, limitando los esfuerzos de la democratización en el territorio. De ahí la presencia de autoritarismos subnacionales, donde existen prácticas iliberales que permean las instituciones, dificultan el ejercicio del pluralismo y aler-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tan sobre las diferencias existentes en términos de democratización donde compiten los partidos latinoamericanos. La democracia se ha extendido de manera asimétrica en el territorio y ello es posible observarlo también en la manera en la que compiten los partidos políticos y las dinámicas del sistema de partidos.

Aun cuando las recientes olas de protestas en algunos países como Chile, Brasil, Guatemala o México dan cuenta de nuevas presiones ciudadanas para profundizar la democratización de América Latina, todavía quedan rezagos autoritarios, prácticas e instituciones anquilosadas, que dificultan el funcionamiento de la democracia y la plena vigencia del Estado de derecho en todos los distritos donde los partidos participan. Mientras los partidos suelen competir en un escenario de cuasi poliarquía, donde las elecciones suelen ser libres y justas, en un determinado distrito (como la ciudad más grande de cada país); al mismo tiempo compiten en distritos donde las condiciones de vigencia de los derechos políticos son mínimas, hay caciques locales que creen que ese distrito es de su propiedad y las instituciones no son autónomas de esos actores con capacidad de veto sobre las decisiones públicas.

A pesar de ese contexto hostil, de las diferencias existentes entre los mismos sistemas políticos (que no son menores) y de las visiones pesimistas que denuncian la crisis de los partidos latinoamericanos en las últimas décadas, la mayoría de los partidos continúan ganando elecciones, dominan la agenda pública, seleccionan y colocan élites en los cargos públicos, gobiernan en los diferentes niveles institucionales y canalizan la participación política de la ciudadanía. Los partidos continúan representando y articulando intereses y demandas; dirigen el gobierno y la administración pública; establecen la agenda pública, contribuyen en el establecimiento de la agenda mediática y hacen operativo al sistema político.

Aunque tienen mala prensa, les han surgido importantes competidores como las candidaturas independientes o los movimientos políticos, los medios de comunicación de masas, las redes sociales y los líderes carismáticos que reniegan de la intermediación partidista, los partidos continúan siendo los protagonistas de la historia democrática. Como mencionó Andrés Malamud en un artículo publicado en el periódico argentino *La Nación*: "Los partidos se ríen de sus sepultureros".[6]

[6] Malamud, Andrés, "Los partidos se ríen de sus sepultureros", periódico *La Nación*, 15 de octubre de 2015. Véase *http://www.lanacion.com.ar/1838207-los-partidos-se-rien-de-sus-sepultureros* (fecha de consulta: 24 de febrero de 2016).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Del mismo modo que ocurría en 2001, cuando publicamos junto a Manuel Alcántara Sáez los tres volúmenes de *Partidos Políticos de América Latina*, los partidos políticos continúan siendo los protagonistas de la política en la mayoría de los países de América Latina (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001).

Los partidos controlan la política en las poliarquías latinoamericanas, a pesar de que muchos sectores de la ciudadanía ya no se identifican con ellos como parecían hacerlo antes y manifiestan su desconfianza en la mayoría de los países de la región (LAPOP, 2015). En una investigación reciente se pone en evidencia que hay sistemas donde los mismos partidos que lideraron los procesos de transición a la democracia controlan aún al menos el 70% de los cargos ejecutivos nacionales y subnacionales (como en México, Chile y República Dominicana) (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014). Esto muestra que los cambios radicales de los sistemas de partidos se dieron fundamentalmente en algunos países, la mayoría de ellos concentrados en los países andinos y que, a pesar de ello, la sustitución o reemplazo de las viejas élites se dio con nuevos partidos (aun cuando muchos de ellos no quieran autodenominarse como partidos y se llamen a sí mismos como movimientos políticos independientes).

Esto no significa que no hubo otros contextos donde se dieron condiciones para que los partidos colapsaran (como pudo haber sido Argentina). Lo cierto es que los partidos argentinos fueron capaces de adaptarse, reinventarse estratégica y programáticamente, evitar el colapso y sobrevivir a sus propios desafíos (Malamud y De Luca, en este libro). Precisamente, lo que muchos partidos de los países andinos no consiguieron hacer como en Perú (Tanaka, 2008), Venezuela (Cyr, 2012) o Ecuador (Freidenberg, 2014). La incapacidad de algunas élites políticas para adaptarse a los cambios de la sociedad y para dar respuestas satisfactorias a los problemas de la ciudadanía en un escenario de ajuste económico y vaciamiento del centro político (Ecuador, Bolivia, Venezuela) parece tener más peso (que otros factores) para explicar el colapso del sistema de partidos y la emergencia de nuevos actores en los países andinos.

Cuanto mayor fue la crisis social y económica y mayor el compromiso bipartidista (o de los partidos mayoritarios) con el ajuste, mayor fue el derrumbe electoral y organizativo de los partidos de centro (caso de Venezuela, de Ecuador o de Bolivia). En estos países, el vaciamiento casi total del centro del espectro partidario fue con-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

comitante con la aparición de liderazgos *outsiders*, que culminaron en transformaciones de la estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos, llegando en la mayoría de ellos al colapso de los partidos mayoritarios del sistema de partidos previo (Freidenberg y Casullo, 2014).

Las crisis económicas y sociales prolongadas (con el aumento del desempleo, la pobreza y la desigualdad) y el compromiso de los partidos de centro con los planes de ajuste económico (políticas de ajuste, el achicamiento del Estado, endeudamiento, entre otras) impactaron sobre el sistema político, minando los niveles de confianza de la ciudadanía hacia esos partidos cuando no fueron capaces de adaptarse a las exigencias sociales (Freidenberg y Casullo, 2014; Tanaka, 2008). Mientras algunas élites políticas observan aún cuasi indiferentes los drásticos cambios que manifiestan algunos sistemas políticos latinoamericanos en materia de representación política (como en Nicaragua, El Salvador, Dominicana o México), sin generar instrumentos que les permitan adaptarse a las nuevas exigencias sociales; en otros sistemas políticos como los Andinos e incluso varios del Cono Sur (como Chile o Argentina), las élites tradicionales y sus partidos se enfrentan a importantes desafíos respecto incluso a la vigencia del Estado de derecho.

A pesar de los esfuerzos recientes realizados a través de diversas reformas electorales para permitir la participación política por fuera de los partidos a través de movimientos y/o candidaturas independientes (o sin partidos) (como en Ecuador, Bolivia, Panamá o México) (Freidenberg, 2016), los partidos continúan siendo los actores centrales de la representación política en la región. Esos nuevos candidatos y movimientos, que confrontaron a las viejas élites partidistas (partidos tradicionales) por su incapacidad para adaptarse a los cambios del contexto y a las demandas de la ciudadanía, canalizaron el sentimiento de la antipolítica.[7] Una vez en el poder, muchos de esos indepen-

[7] La clasificación de los partidos como antisistema no supone juicios de corte normativo. Por el contrario, se retoma la definición de Sartori (1992: 116) que sugiere que "un partido es antisistema siempre que socava la legitimidad del régimen al que se opone" y su oposición no es una "oposición por cuestiones concretas sino una oposición por principio". Así, "una oposición antisistema actúa conforme a un sistema de creencias que no comparte los valores del orden político dentro del cual actúa". Posiblemente por ello, una vez que ganan una elección, algunos partidos antisistema matizan su discurso potenciando sus denuncias hacia los viejos partidos (más que a los partidos en sí), lo cual no es una cuestión menor.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

dientes se convirtieron en partidos políticos. Es decir, una vez que accedieron a los cargos, hicieron mucho de la política que hacían los partidos que ellos criticaban.[8]

III. El origen de los partidos, de los sistemas de partidos y sus transformaciones

El nacimiento de los partidos políticos se puede deber a diferentes razones. Bartolini (1986) resume esas explicaciones en dos grupos. Por un lado, el enfoque histórico-conflictivo, también entendido como enfoque sociológico, basado en las divisiones socio-estructurales relacionadas con los procesos de formación del Estado y de desarrollo industrial, que constituyen la base de las identidades colectivas y de grupos y movimientos en conflicto (Lipset y Rokkan, 1992; Bartolini y Mair, 1990). Por otro, el enfoque institucional, impulsado fundamentalmente tras la ampliación del sufragio (que generó el contexto para que se formara un mercado electoral que promocionara las ansias competitivas de los políticos y estimulara su organización) y el desarrollo de las instituciones democráticas-representativas, específicamente los parlamentos, que en algunos países funcionaron como fuente de creación de los partidos (Duverger, 1992).

El análisis del origen de los sistemas de partidos a partir de los contrastes y divisiones que se dan en una comunidad nacional en los momentos de expansión del sufragio y formación del Estado-nación, que luego quedan congelados, estructuran de esa manera la competencia intrapartidista (Lipset y Rokkan, 1992), ha sido una aproximación eminentemente europea. Este enfoque sostiene que las sociedades están divididas por *cleavages* (mal castellanizados como clivajes), que suponen divisiones de la sociedad en bandos opuestos, que están determinados por la posición de los individuos en la estructura social y que, como son tan importantes para éstos, generan alineamiento entre los bandos de la sociedad y los partidos.[9]

[8] Los nuevos partidos propusieron alternativas a la democracia representativa y presentaron lazos con organizaciones de la sociedad civil o, en su caso, estaban vinculados a un líder carismático que fomentaba un vínculo directo con sus seguidores, que no cree en la intermediación y que emplea las estructuras partidarias como una mera formalidad.

[9] Los partidos actúan como alianzas en conflicto sobre políticas y fidelidades a valores dentro de un cuerpo político más amplio, que intentando superar esos con-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

En América Latina, la discusión sobre el origen de los partidos y la formación de los sistemas de partidos no ha sido aún extensamente pensada y supone desafíos teóricos importantes, aunque hay algunas interesantes excepciones.[10] Se conoce poco sobre los conflictos que dieron origen a los partidos de la región, a los grupos que integraron esos partidos y al modo en que se estructuraron las alianzas que originalmente formaron los partidos en el territorio. Muchas de las lecturas que se realizaron se han construido a partir de las teorías generadas en otros contextos (como las europeas), dificultando con ello el conocimiento que se tiene sobre los partidos y sistemas de partidos, precisamente, por la poca capacidad de esas teorías de dar cuenta del origen de los partidos en América Latina.[11]

Las escasas investigaciones que se han realizado dan cuenta de que los sistemas de partidos de América Latina se han visto cruzados por una combinación de falta de estructuración de *cleavages* y una serie de discontinuidades políticas (Roberts, 2002; Dix, 1991). A pesar de las diferencias existentes a nivel socio-estatal entre Europa y América Latina, que dificultan la extrapolación estricta del enfoque sociológico clásico, cabe rescatar la lógica argumentativa, en particular, la noción de conflictos que enfrenta a grupos y por ello se apela a la interpretación que Inglehart (1984) hace de las líneas de tensión como "patrones estables de polarización del conflicto". Esta definición es más flexible y dinámica que la que desarrollaron otros autores, lo que facilita la comprensión de los procesos políticos en sociedades en formación, aun cuando los países de la región no han pasado por los mismos procesos de consolidación nacional, democratización, industrialización y ampliación del sufragio que sus homólogos europeos.[12]

Los patrones de evolución de las líneas de conflicto de una y otra región han sido distintos: mientras en Europa fue incrementalista, en América Latina se dio de manera discontinua (Dix, 1991). Si bien en algunos sistemas de partidos, como el chileno, su desarrollo inicial responde más al tipo de modelo evolutivo europeo (Došek, en este li-

---

flictos buscan que los ciudadanos se alíen entre ellos por encima de los enfrentamientos que generan esas líneas de tensión (Lipset y Rokkan, 1992).

[10] Véase los estudios de Dix (1991); Coppedge (1994); Yashar (1998); Moreno (1999); Roberts (2002); Van Cott (2003) o Mainwaring y Torcal (2005).

[11] Para una discusión sobre la capacidad de viajar de las teorías europeas sobre partidos, véase Freidenberg y Levitsky (2007).

[12] Véase Mainwaring y Torcal (2005); Roberts (2002) y Dix (1991).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

bro); en otros han surgido de las cenizas de las dictaduras militares como en Guatemala (Martínez Rosón, en este libro); como resultado de cruentas guerras civiles como en Costa Rica (Cascante Matamoros, en este libro) o en El Salvador (Martínez, en este libro; Dix, 1991: 24-25), o fueron producto de las decisiones de las élites de la transición como en Ecuador (Freidenberg, en este libro) o en Bolivia (Romero Ballivián, en este libro), lo que dificulta la aplicación de este argumento teórico.

De las líneas de división clásicas que dieron origen a los sistemas de partidos de Europa Occidental, la división territorial entre centro-periferia (Argentina, Colombia, Ecuador), la posición frente al mercado internacional y el intervencionismo estatal (Argentina, Uruguay, Colombia, Perú) y la que enfrenta a los que defienden el Estado laico *vs.* la intervención de la Iglesia en el Estado (Colombia, Ecuador), fueron muy importantes en la configuración originaria de los enfrentamientos de los grupos políticos de varios países de la región, aunque con diversa intensidad y resultados concretos en la formación del sistema de partidos y del Estado-nación. En países como Ecuador (Freidenberg, en este libro) o Bolivia (Romero Ballivián, en este libro), un *cleavage* como el étnico se ha terminado de incorporar a la comunidad nacional recientemente, estructurado en torno a una organización partidista a fines del siglo XX, lo que significa que esas demandas no se encontraban representadas o estaban mal representadas en grupos que competían en elecciones y sólo recientemente se han canalizado a través de un nuevo partido político de base indígena, con la ampliación de los procesos de democratización e inclusión institucional.

Estos son buenos ejemplos que discuten los presupuestos básicos de la política comparada más de corte europeo, ya que dan cuenta de que una fractura social puede pasar mucho tiempo sin manifestarse en organizaciones o comportamientos políticos (Bartolini y Mair, 1990) y pone en duda la tesis clásica del *freezing party system* (Mair, 1990), al mostrar que las divisiones sociales son dinámicas, que existen sectores que originariamente no fueron tomados en cuenta como parte del Estado o lo nacional y se autopercibían como excluidos a pesar de formar parte de lo social o de que sus derechos hubieran estado reconocidos formalmente en leyes o Constituciones.

El hecho de que no se traduzca políticamente esa tensión social, que no se organice un nuevo partido en torno a la defensa de esos intereses o que no se politice en el sistema de partidos no significa que el conflicto no exista. Países como Ecuador, Guatemala, Perú,

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Brasil o Bolivia son buenos ejemplos de cómo los conflictos regionales aún continúan cruzando la competencia política, sin que se organicen partidos con demandas eminentemente regionalistas que compitan en el sistema de partidos, lo que genera dinámicas perversas para el procesamiento de las demandas locales y regionales. Esto es lo que cuestiona el carácter determinista de la teoría clásica de los *cleavages*, desarrollada por Lipset y Rokkan (1992), si se la evalúa a partir de la experiencia latinoamericana.

La cuestión está en poder determinar *cómo* y *cuándo* las tensiones sociales dan la oportunidad de estructurar nuevos partidos y con ello cambiar la estructura y la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos. Es decir, poder identificar qué factores hacen que un *cleavage* que ha permanecido latente durante mucho tiempo sea reconocido como importante por los individuos, éstos impulsen la creación de una organización política que defienda sus intereses y, a su vez, se convierta en una línea de competición electoral relevante en el sistema de partidos (o, en su caso, que lo transforme en un sistema de partidos nuevo). Además, las estructuras de oportunidades que dan espacio para los cambios tienen diferente ritmo e intensidad. La literatura comparada llama la atención de dos clases de dinámicas de cambio (Sartori, 1992: 320): los *cambios continuos*, que suponen transformaciones graduales en algunos de los elementos del sistema de partidos (estructura o dinámica) y se pueden expresar cada vez que haya modificaciones en las normas, en los procedimientos constitucionales o en las prácticas y comportamientos políticos de la ciudadanía o de las élites, y los *cambios discontinuos*, por el derrumbamiento del sistema de partidos anterior, en el que se da una transformación radical de todas sus dimensiones, lo que se suele denominar como "colapso del sistema de partidos".[13]

El cambio radical del sistema de partidos puede revelar problemas de legitimidad del régimen de carácter profundo, ya que resulta muy probable que los electores no hayan rechazado sólo uno o más

[13] El colapso del sistema de partidos se da cuando: 1) todas las unidades partidistas competitivas que sostienen al sistema de partidos son abandonados por el electorado de manera simultánea y 2) esas unidades (o un número significativo de ellas) no son capaces de realinearse o recomponerse a sí mismas (Dietz y Myers, 2002: 6). Sobre una discusión respecto a la definición de colapso y su aplicación a los sistemas de partidos latinoamericanos véase Roberts (2002); Mainwaring *et al.* (2006), Cyr (2012), Seawright (2012), y Lupu (2014).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

partidos políticos, sino al sistema de partidos como tal, a la manera de hacer política o al modo en que se articulan las relaciones entre Estado y sociedad en un determinado momento del sistema político (Dietz y Myers, 2002: 6). La mayoría de las élites partidistas de los sistemas políticos andinos no pudieron (o no supieron) adaptarse exitosamente a los cambios exigidos por la ciudadanía ni tampoco pudieron dar respuestas estratégicas satisfactorias a los cambios en las reglas electorales que se fueron aprobando en diferentes momentos del desarrollo democrático, a diferencia de otros países como Uruguay, Brasil, Panamá, Chile o El Salvador, donde los partidos han ido sorteando desafíos institucionales, la polarización ideológica, las crisis económicas, los escándalos de corrupción o las intensas movilizaciones sociales.[14]

Esto quiere decir que no todos los partidos y sistemas de partidos han colapsado (como muchos pronosticaban que iba a ocurrir en la década de 1990) y que donde hubo recambio, otros partidos ocuparon el lugar de los partidos tradicionales (como en Venezuela, Ecuador, Bolivia o Perú) (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014). Sólo un puñado de dirigentes de los viejos partidos tradicionales pudieron *aggionarse* y cambiarse de ropa, generando nuevos partidos, nuevas visiones y nuevas estrategias, como una manera de garantizar su supervivencia. La mayoría de las viejas élites tradicionales regresó a sus negocios y otras élites ocuparon su lugar (los casos de Ecuador y Venezuela parecen claros en este sentido).

Diferentes factores pueden explicar las transformaciones graduales y radicales que se dan en un sistema de partidos: *a*) los cambios en las instituciones políticas (enfoque institucional); *b*) los cambios en la composición del electorado (enfoque sociológico); *c*) la emergencia de nuevos problemas sociales, valores políticos y temas conflictivos (enfoque actitudinal); *d*) la incapacidad de las élites dominantes de dar respuestas a crisis económicas y/o políticas relevantes para la ciudadanía, y/o *e*) las presiones de nuevas élites que, apoyadas por la ciudadanía, buscan ocupar espacios de representación y reemplazar

[14] Como, por ejemplo, Izquierda Democrática, Democracia Popular, Concentración de Fuerzas Populares o el Partido Roldosista Ecuatoriano en Ecuador; el Movimiento Nacionalista Revolucionario en Bolivia; Acción Democrática Nacional y COPEI en Venezuela. El caso del Partido Social Cristiano en Ecuador es diferente porque consiguió concentrarse en pocos distritos y "cantonizar" en Guayaquil y Guayas sus políticas y su base social, a diferencia de lo que pretendían una década antes (Freidenberg, en este libro).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

a las élites que controlaban el *status quo* del sistema de partidos previo (Daadler, 1990; Mair, 1990).

Si bien las reformas electorales permisivas, los conflictos internos de los partidos, las crisis económicas o la propia coyuntura política ayudan a que se creen nuevos partidos políticos, aún se carece de investigación comparada sistemática en América Latina para poder establecer cuáles son las condiciones necesarias que hacen que un conflicto social se politice al punto de dar origen a nuevos partidos políticos o, en su caso, no resulte necesario politizar un conflicto para que se cree una nueva organización, ya que su emergencia responde más a la presencia de un liderazgo que movilice a la ciudadanía (vínculos personalistas) que la presencia de temas o asuntos que hagan que la ciudadanía se organice para defenderlos (vínculos programáticos).

Esto no es una cuestión menor. En las últimas décadas han surgido nuevos partidos en muchos países de la región (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014), de diferente naturaleza organizativa (como partidos empresas, franquicias o de movilización), con estrategias diversas (regionalistas, antisistema, temáticos o tradicionales) y resultados electorales también disímiles (algunos sólo ganan en un distrito mientras otros tienen implantación nacional). Los datos de la investigación que se presenta en este libro son claros y apoyan esta posición de manera robusta. El número de partidos se ha incrementado desde 1978, siendo interesante la transformación de sistemas que tradicionalmente eran bipartidistas en otros de pluralismo limitado (Costa Rica, Uruguay u Honduras, El Salvador, Panamá), con ello cambió la lógica de la competencia al menos en el nivel legislativo.

Si bien la delimitación de los factores que llevaron a un incremento del multipartidismo en la región son difíciles de establecer en perspectiva comparada, en particular porque hay un problema de "tiempo" (no todos los cambios de la estructura de la competencia se dieron en el mismo momento en los sistemas de partidos latinoamericanos ni fueron con la misma intensidad ni las mismas características), resulta factible esbozar en términos analíticos algunos elementos que han contribuido al incremento en el número de partidos que compiten en los sistemas de partidos latinoamericanos en la actualidad y que han supuesto cambios en la estructura de la competencia.

Los incrementos de la fragmentación se podrían pensar a raíz de diferentes causas que ilustran diferentes experiencias: *a*) como la representación natural de diversas tendencias ideológicas e intereses

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sociales en cada sistema de partidos (entre ellos nuevas demandas que no estaban plenamente representadas por los partidos ya constituidos, dando con ello la posibilidad a la creación de nuevos partidos) (como en Uruguay con el Frente Amplio); *b*) como la incorporación de nuevos actores a la política institucionalizada (guerrilla, indígenas, paramilitares, afrodescendientes, entre otros) (como sucedió en Colombia con el AD-M19, en Bolivia con el MAS o en Ecuador con el MUPP-NP), o *c*) como el resultado del uso de los partidos como vehículos personales de líderes caudillistas o de coaliciones electorales volátiles que crean partidos como una manera de resolver su descontento con los resultados generados por conflictos internos de los partidos (por ejemplo, en torno a la definición de candidaturas) (como ha ocurrido en diversos momentos preelectorales en Perú, en Ecuador o en Guatemala).

IV. El proyecto de investigación y la estructura de la obra

Este libro describe las características de la estructura y la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos de América Latina desde que se dieron los procesos a transición a la democracia en la región. Se trata de identificar el ritmo de los cambios que se han dado en diferentes dimensiones de esos sistemas de partidos, en torno a su estructura (orientación de las preferencias, fragmentación y o concentración de los apoyos) y la dinámica de la competencia (competitividad, volatilidad electoral agregada, polarización ideológica e institucionalización) y explora las razones de las transformaciones sistémicas que se han dado en los sistemas de partidos de la región.

La investigación que se presenta pretende llenar el vacío existente en el conocimiento politológico de los cambios de los sistemas de partidos desde una perspectiva comparada y desde un mismo andamiaje analítico. Se buscó que los capítulos se ajustaran a una pregunta de investigación básica, que tiene que ver con identificar los patrones de estabilidad o cambio que han experimentado la estructura y la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos de la región en el periodo postransición (1978-2015), así como identificar las razones que llevaron a unos sistemas de partidos a colapsar en sus dimensiones críticas (cambio radical en el nivel de apoyo a los partidos, fragmentación o competitividad) mientras otros sistemas han podido permanecer estables en dichas dimensiones o con modificaciones tenues (cambios graduales) en las mismas dimensiones de análisis.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Este libro presenta evidencia empírica robusta respecto a porqué los sistemas de partidos andinos colapsaron mientras otros no lo hicieron, relativizando los argumentos que vaticinan la muerte de los partidos políticos en América Latina. Esta obra supone un esfuerzo importante para conocer cómo han cambiado los sistemas de partidos de la región, con la intención de identificar *qué*, *cómo* y *por qué* se transformó la política partidista en América Latina. Los dieciocho capítulos, desarrollados por veintisiete investigadores, profesores y estudiantes de posgrado del Grupo de Investigación de "Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina" (GIPSAL), perteneciente a la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP),[15] fueron seleccionados por un Consejo Evaluador integrado por tres miembros del Grupo de Investigación, quienes resolvieron la selección inicial de las propuestas recibidas.

Los capítulos han sido discutidos en diversos eventos internacionales. Una primera versión de los borradores fue presentada en el Seminario Internacional "Cambios en los Sistemas de Partidos y Nuevos Actores Políticos en América Latina (1978-2011)", organizado por GIPSAL y el Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca, en Salamanca (España), el 1o. de diciembre de 2011. Una segunda versión de otros doce capítulos se presentó en dos paneles de trabajo organizados en el marco del VI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Ecuador, en Quito, entre el 12 y el 14 de junio de 2012. En diversas reuniones posteriores, se trabajaron de manera individual las actualizaciones de los diversos capítulos, que fueron cerrados a enero de 2016, tras recibir los comentarios de dos dictaminadores externos anónimos, quienes con sus sugerencias mejoraron el contenido general de la obra.

La publicación de este libro ha sido posible gracias al apoyo de una serie de instituciones que facilitaron el desarrollo del mismo así como también del trabajo voluntario de los colegas participantes, quienes dedicaron varios años en el diseño y desarrollo de la investi-

[15] El grupo ha sido coordinado por Manuel Alcántara Sáez, de la Universidad de Salamanca de España (desde 2009-2013), Flavia Freidenberg, de la UNAM (entre 2009-2015), Oswaldo E. Do Amaral, de la Universidade Estadual de Campinas de Brasil (desde 2013) y Margarita Batlle, de la Universidad Externado de Colombia (desde 2015) y reúne a más de 150 especialistas en partidos latinoamericanos de América Latina, Europa y Estados Unidos.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

gación que se publica. En este sentido, nuestra gratitud a la ALACIP, que nos da el espacio y la cobertura institucional para desarrollar el trabajo científico en red, un aspecto clave para poder impulsar proyectos de esta magnitud; al Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, donde se gestó y desarrolló gran parte del trabajo vinculado a esta investigación; al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM por generar el espacio desde donde canalizar los esfuerzos para la edición final y la discusión sustantiva de diversos aspectos de este proyecto y al Instituto Nacional Electoral de México, responsable de la edición final y publicación de esta obra.

Quiero agradecer además a nuestros estudiantes la oportunidad de haber podido pensar con ellos sobre diversos elementos de estos manuscritos. Sus inquietudes teóricas y metodológicas así como su constante exigencia crítica han sido fundamentales para poder retroalimentar los diversos capítulos y, en particular, destacar la labor de Karina Cáceres, Máster en Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Salamanca, por su dedicación y esfuerzo en el apoyo a la edición inicial del manuscrito de este libro. Sin dudas, esta obra muestra que a pesar de los agoreros y de quienes se dedican a pronosticar la desaparición de la política partidista en la región, los partidos continúan siendo centrales en la política latinoamericana.

V. Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001), *Los partidos políticos de América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Aldrich, John (1995), *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*, Chicago y Londres, The University of Chicago Press.

Auyero, Javier (1999), "From the Clients Point(s) of View: How Poor People Perceive and Evaluate Political Clientelism", *Theory and Society,* vol. 28, pp. 297-334.

Bartolini, Stefano (1986), "Partidos políticos y sistemas de partidos", en Pasquino, Gianfranco (ed.), *Manual de Ciencia Política,* Madrid, Alianza, pp. 217-264.

Bartolini, Stefano y Mair, Peter (1990), *Identity, Competition and Electoral Availability*, Cambridge, Cambridge University Press.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

BRAGA, Maria do Socorro, AMARAL, Oswaldo y PIÑEIRO, Pedro (2016), "El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización, 1982-2014", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

CALVO, Ernesto y ESCOLAR, Marcelo (2005), *La nueva política de partidos en la Argentina: crisis política, realineamientos partidarios y reforma electoral*, Buenos Aires, Prometeo.

CARAMANI, Daniele (2008), "Party Systems", en CARAMANI, Daniele (ed.), *Comparative Politics*, Oxford, Oxford University Press, pp. 319-347.

CASCANTE MATAMOROS, María José (2016), "Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral", en FREIDENBERG, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

CYR, Jennifer (2012), *From Collapse to Comeback? The Fates of Political Parties in Latin America*, tesis doctoral, Northwestern University, Estados Unidos.

DAADLER, Hans (1990), "The Reach of the Party System", en MAIR, Peter (ed.), *The West European Party System*, Nueva York, Oxford University Press, pp. 78-90.

DAHL, Robert (1971), *La poliarquía*, Madrid, Tecnos.

DIETZ, Henry y MYERS, David (2002), "El proceso del colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela", *Cuadernos del Cendes*, año 19 (50), mayo-agosto), pp. 1-33.

DIX, Robert (1991), "Cleavage Structures and Party Systems in Latin America", *Comparative Politics*, vol. 22 (1), pp. 23-37.

DOŠEK, Tomáš (2016), "Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2015): entre la estabilidad y el desencanto", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

DUVERGER, Maurice (1992) [1951], *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.

DOWNS, Anthony (1992), "Teoría económica de la acción política", en BATLLE, Albert (ed.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, pp. 93-112.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

FREIDENBERG, Flavia (2016), "El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

FREIDENBERG, Flavia (2014), "Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014)", en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.) (2014), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

FREIDENBERG, Flavia y CASULLO, María Esperanza (2014), "The Rise of Outsider Politicians in Latin America and Europe", *The Monkey Cage*, 16 de septiembre, disponible en: *http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/09/16/the-rise-of-outsider-politicians-in-latin-ame rica-and-europe/*.

FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steven (2007), "Organización informal de partidos políticos en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184, enero-marzo, pp. 539-568.

GIBSON, Edward L. y SUÁREZ-CAO, Julieta (2010), "Federalized Party Systems and Subnational Party Competition: Theory and an Empirical Application to Argentina", *Comparative Politics*, vol. 43 (1), pp. 21-39.

HUNTINGTON, Samuel (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós.

INGLEHART, Ronald (1984), "The Changing Structure of Political Cleavages in Western Society", en RUSSELL, Dalton, FLANAGAN, Scott y BECK, Paul (eds.), *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealigneament?,* Princeton, Princeton University Press.

KITSCHELT, Herbert y WILKINSON, Steven (2007), *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition,* Cambridge, Cambridge University Press.

LAAKSO, Markku y TAAGEPERA, Rein (1979), "Effective Number of Parties. A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies,* vol. 12 (1), pp. 3-27.

LAPOP (2015), *Barómetro de las Américas*, Universidad de Vanderbilt.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

LINZ, Juan J. (1990), "The Perils of Presidentalism", *Journal of Democracy*, vol.1 (1), winter, pp. 51-69.

LIPSET, Seymour Martin y ROKKAN, Stein (1992), "Estructura de división, sistemas de partidos y alineamientos electorales", en BATTLE, Albert (eds.), *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ariel.

LUPU, Noam (2014), "Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America", *World Politics*, vol. 66 (4), pp. 561-602.

MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO LEONGÓMEZ, Eduardo (eds.) (2006), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*, Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano (2005), "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, pp. 141-173.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

MAIR, Peter (1990), "Parameters of Change", en MAIR, Peter (eds.), *The West European Party System*, Nueva York, Oxford University Press.

MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (2016), "¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino, 1983-2015", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar (2016), "La institucionalización del cambio en el sistema de partidos de Guatemala, 1985-2015", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

MORENO, Alejandro (1999), *Political Cleavages: Issues, Parties and the Consolidation of Democracy*, Boulder, Co., Oxford University Press.

OTERO FELIPE, Patricia (2016), "El sistema de partidos de Honduras del bipartidismo tradicional al incipiente multipartidismo (1980-2015)", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ROBERTS, Kenneth (2002), "Social Inequalities Without Class Cleavages in Latin America's Neoliberal Era", *Studies in Comparative International Development*, vol. 36 (4), winter, pp. 3-33.

ROKKAN, Stein (1970), *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Processes of Development*, Nueva York, David McKay Company.

ROMERO BALLIVIÁN, Salvador (2016), "El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): del partido hegemónico al partido predominante", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

RUBIO, Julia (2016), "El sistema de partidos de Perú (1980-2015)", en FREIDENBERG, Flavia (ed.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015),* México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

SAGARZAZU, Iñaki (2011), "Nación *vs.* región: las tensiones del sistema de partidos venezolano postcolapso", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 58, pp. 121-142.

SAGARZAZU, Iñaki (2016), "Institucionalización, crisis y resurgimiento del sistema de partidos en Venezuela (1978-2015)", en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

SARTORI, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.

SCHAKEL, Arjan H. (2013), "Nationalisation of Multilevel Party Systems: a Conceptual and Empirical Analysis", *European Journal of Political Research*, vol. 52, núm. 12, pp. 212-236.

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. (1942), *Party Government*, Nueva York, Holt, Rinehart and Winston [*Régimen de Partidos*, Madrid, Editorial Tecnos, 1964].

SEAWRIGHT, Jason (2012), *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*, Stanford, Stanford University Press.

SUÁREZ-CAO, Julieta y FREIDENBERG, Flavia (2013), "La agenda de investigación sobre la nacionalización de la política: una evaluación de sus aportes y dilemas", Trabajo presentado en el Workshop "La nacionalización política en perspectiva comparada. aspectos teóricos y metodológicos", Buenos Aires, Argentina, 15 y 16 de julio.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

SUÁREZ-CAO, Julieta y FREIDENBERG, Flavia (2014), "Sistemas de partidos multinivel en América Latina: una nueva tipología de partidos y sistemas de partidos", en FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.) (2014), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

TANAKA, Martin (2008), "De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela", en MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO, Eduardo (eds.), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Norma.

VAN COTT, Donna (2003), "Cambio institucional y partidos étnicos en Sudamérica", *Análisis Político,* vol. 48, enero-abril, pp. 26-51.

YASHAR, Deborah (1998), "Indigenous Protest and Democracy in Latin America", en DOMÍNGUEZ, Jorge y LOWENTHAL, Abraham (eds.). *Constructing Democratic Governance: Latin America and Caribbean in the 1990s-Themes and Issues.* Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Bases de datos

Proyecto de Investigación "Elites Parlamentarias de América Latina" (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación "Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina" (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y REPÚBLICA DOMINICANA

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

EL SISTEMA DE PARTIDOS MEXICANO: ¿UNA HISTORIA SIN FIN?

Víctor Alarcón Olguín*
Juan F. Reyes del Campillo L.**

Sumario: I. *Introducción*. II. *El contexto de la liberalización, la transición y la caída del autoritarismo*. III. *La lenta y prolongada transformación de las reglas del sistema electoral mexicano*. IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos mexicano*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*. VII. *Anexos*.

I. Introducción

Este trabajo analiza las transformaciones que han soportado la construcción e institucionalización del sistema de partidos mexicano durante el periodo que va desde la liberalización política en 1977 hasta la elección intermedia ocurrida en el país en el año 2015. El objetivo de esta investigación es mostrar cómo se procesó el cambio de régimen político, cuáles fueron las modificaciones que permitieron establecer una nueva institucionalidad electoral y cuál ha sido el papel jugado por el sistema de partidos en estas transformaciones.

El estudio presenta la revisión de las etapas y características en que se han manifestado dichos cambios en los formatos de competencia, muestra también cuáles han sido las fuerzas de negociación política que han influido dentro del marco de acción de los poderes de la Unión. Se busca delimitar las capacidades administrativas y de sanción jurisdiccional que poseen los organismos electorales para garantizar competencias imparciales, transparentes y creíbles para los propios actores partidarios y la ciudadanía en general. De esta manera, se ofrece una valoración de conjunto respecto a cómo el sistema

* Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México.
** Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco, México.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

partidario en México se ha diversificado en su composición, pasando de un modelo de monopolio partidario y corporativo hacia un esquema de representación plural y competitivo, el cual, sin embargo, no ha dejado de estar exento de las prácticas clientelares que persisten dentro los propios partidos políticos y desde los poderes fácticos.

La estructura expositiva del trabajo será la siguiente: en primer lugar, se hará un resumen de los elementos contextuales que sitúen, para el caso mexicano, las condiciones del proceso de transición política y sus impactos en la conformación del nuevo régimen político; posteriormente, se revisará cuáles han sido las modificaciones principales a las reglas de juego electoral, a efecto de poder explicar el marco del sistema de partidos resultante, valorando si la alternancia lograda hasta el momento garantiza un nuevo esquema de preferencias por parte de los ciudadanos (Moreno, 2009).

Derivado de este punto, la siguiente sección abordará con detalle los efectos concretos de dichas reglas del juego en el ámbito de los indicadores y resultados electorales, a fin de constatar los cambios en las condiciones de la competencia y el tipo de oferta presentada por los partidos durante el periodo estudiado. Finalmente, se realiza una valoración acerca de los avances, pero también de los riesgos que se presentan ante el sistema de partidos, donde de manera específica existe una desconexión, a veces muy notoria, entre los partidos y sectores cada vez más demandantes de la sociedad civil. Esta última observa que no basta con tener procesos electorales limpios, sino que se requiere de instituciones políticas que rindan cuentas y cumplan adecuadamente con las tareas de representación, creación de leyes y acciones eficaces para un mejor ejercicio de gobierno.

El sistema partidario se encuentra en una etapa de enormes retos, a efecto de superar la mala imagen que su desempeño reciente ha mostrado en términos de su capacidad de vínculo y comunicación con la ciudadanía. Si bien es cierto que dentro de las democracias emergentes se presentan contextos desiguales de aceptación a las reglas por parte de los actores, los riesgos de violencia e intervención externa de los poderes fácticos, tales como el crimen organizado, colocan sobre la mesa un conjunto de preocupaciones que deben hacer reaccionar a la propia clase política, para así combatir la presencia de un conjunto de prácticas cuyo alcance comienza a deteriorar al fundamento mismo de la estabilidad del sistema político (Aguayo Quezada, 2010).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Resulta conveniente cerrar entonces el círculo con algunas reflexiones. Se trata no sólo de pensar en la agenda pendiente, respecto a cuáles son los mecanismos imperativos que lleven a los partidos a recuperar el camino de su democratización de cara a sus propios militantes. También se busca que a través de ellos puedan realizarse parte de los acuerdos con los que el país pueda recobrar su sentido de esencia y dirección, en medio de un entorno político cada vez más complicado y en el que las instituciones de gobierno se han visto minimizadas por la acción misma de los actores sociales. Además cabe mencionar que dentro de dicho proceso de reformas se han venido incluyendo acciones muy importantes para propiciar nuevos espacios de inclusión con mecanismos tales como las candidaturas independientes, el avance de los procesos de paridad y equidad en materia de la representación de género dentro de la nominación de candidaturas al Congreso, así como acciones afirmativas vinculadas con una integración más adecuada en aquellos municipios que poseen una presencia relevante de pueblos y comunidades indígenas.

II. El contexto de la liberalización, la transición y la caída del autoritarismo

Durante varias décadas, México desarrolló un sistema de partido hegemónico (Sartori, 1980), el cual se distinguió por los privilegios y cuantiosos recursos que otorgaba el Estado al Partido Revolucionario Institucional (PRI), además de poner la organización electoral y gubernamental a su servicio, e innumerables trabas y dificultades a las organizaciones opositoras.[1] Sin embargo, desde los años sesenta distintos movimientos sociales terminaron por convertirse en manifestaciones que demandaban libertades y espacios políticos, democracia y condiciones para una mejor participación. Movimientos estudiantiles, luchas por la democracia e independencia sindical, toma e invasiones de tierras, así como expresiones de guerrilla urbana y rural, mostraban que los canales institucionales eran insuficientes y que no permitían el desarrollo natural de

[1] Para el régimen de la Revolución mexicana entre 1961 y 1979 bastó un sistema de partidos que, aparte del PRI, tuviera una expresión de derecha (Partido Acción Nacional), una fuerza de izquierda (Partido Popular Socialista) y un espacio para aquellos que se alejaban o se les cerraban los espacios en el PRI (Partido Auténtico de la Revolución Mexicana).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

las expresiones políticas y sociales. Puede señalarse que lo que detrás del acotado sistema partidario entró en crisis fue una visión autoritaria de la homogeneidad: la idea de que la gran cantidad de expresiones políticas se podían reducir e integrar en una única fuerza política.

El cambio de modelo económico, pasando de un exceso de regulación estatal hacia uno de economía de mercado, conllevó a la apertura del mercado político. Abrir la economía y la política era un imperativo para un sistema anquilosado sustentado en el autoritarismo y el corporativismo, el cual dependía en gran medida de un mercado protegido y de una transferencia de recursos hacia los sectores sociales incorporados en el partido oficial. Desde 1982, la crisis fiscal del Estado redujo sensiblemente esa transferencia y limitó la capacidad de su propio partido para obtener votos a partir de concesiones y privilegios.

El cambio se dio en el escenario de una fuerte confrontación entre los actores políticos, duros y blandos, autoritarismo versus democracia, en el que se destacó una lucha intensa por cambiar las reglas y un aumento en la capacidad competitiva opositora. El sistema de partidos ha sido uno de los actores centrales dentro del proceso de cambio político que ha experimentado México en los años recientes (Reyes del Campillo, 2014). Dicha situación no sólo aconteció debido a las facultades o recursos que fue adquiriendo merced a la continua negociación del marco normativo y los resultados obtenidos entre las diversas fuerzas políticas que participaron dentro de las contiendas electorales, sino también por el peso e influencia que se ha ejercido desde la propia sociedad civil, a efecto de incluir una mayor presencia y reconocimiento de las demandas generales que implicaban poseer un sistema político más abierto y participativo (Woldenberg, 2012).

Dicho proceso intenta ser visto entonces a la luz de los cambios en las condiciones de la competencia, así como por la propia oferta partidaria electoral generada en México desde 1979. Sus resultados dispares muestran que se ha necesitado de fuertes impulsos de conciliación en el seno de la clase política para romper con las inercias y limitaciones que se han mantenido dentro de su diseño institucional,[2] pero sobre todo, con las prácticas internas y la cultura política de los

[2] Se trata de los intentos gubernamentales por mantener el control de los organismos electorales y de la mecánica de sobrerrepresentación que siempre ha buscado el viejo partido oficial.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

partidos y sus liderazgos, los cuales se han logrado mantener en el ejercicio monopólico de la representación y que han generado una integración deficiente respecto a la propia ciudadanía (Alarcón Olguín, 2014). En este análisis se intentará enlazar ambas perspectivas, a efecto de mostrar un marco de interpretación global, mismo que se sume a la lógica de una lectura asociada con la evolución del diseño institucional, así como de los indicadores y tendencias que se desprenden a partir de revisar la evolución del votante mexicano.

Este trabajo se coloca en un espacio de análisis que pretende generar la comprensión del sistema de partidos desde el entorno político de la alternancia y la democratización del país. Asimismo, se visualiza al sistema partidario como un espacio de negociación, que cada vez resulta más preeminente en el proceso de construcción institucional y toma de decisiones respecto a las demás instancias del sistema político. A partir de este señalamiento, en primer término, el contexto del sistema partidario se interpreta aquí a partir del proceso formal de liberalización y transición política abierto hacia finales de la década de 1970, el cual se define por promover cambios en la confección de la legislación electoral y la representación política (legalización, constitucionalización y registro a nuevos partidos políticos, acceso a prerrogativas, financiamiento público y medios de comunicación, ampliación de escaños en el Congreso, entre los aspectos más relevantes).

Asimismo, por establecer modificaciones en la estructura interna y en los mecanismos de integración de los organismos responsables del desarrollo, vigilancia y revisión de las contiendas electorales. Lo anterior se ha manifestado en una mayor injerencia de los partidos opositores en la definición y fiscalización de los actos de la autoridad electoral, así como abrir el proceso hacia la presencia de las instancias judiciales en la revisión de las distintas etapas procesales y en la modificación/revocación de los resultados finales. Esto marcaría el camino para reducir la injerencia y centralización organizativa de las elecciones a cargo del gobierno, para pasar entonces a un esquema de constitucionalización que define a las elecciones como una función estatal a cargo de instancias autónomas que están bajo el control de consejeros y magistrados electorales y que son avaladas por los partidos políticos en el Poder Legislativo.

Este cambio conceptual implicó que la estructura y dinámica de la competencia partidaria en el ámbito federal a lo largo de treinta y cinco años, haya presentado más continuidades y avances que retroce-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sos en sus diferentes dimensiones analíticas. Dicha afirmación obliga a definir cómo y en qué momentos y sentido se fue diluyendo el viejo sistema de partido hegemónico y qué vino a sustituirlo, dotándolo así de una mayor pluralidad e incertidumbre política. Por lo tanto, partiendo de que existe un incremento en la eficiencia institucional de las entidades electorales y el marco legal (cuya evidencia más significativa son las reformas y ajustes electorales hasta ahora logrados), conviene también reflexionar en torno a las atribuciones adquiridas por el sistema partidario en el marco de la división de poderes. En este aspecto, los resultados muestran un agotamiento de dicho impulso inicial para encontrarnos hoy día con una fatiga, desconfianza e insatisfacción de los ciudadanos respecto a las elecciones y al sistema de partidos.

Dicha desconfianza y falta de certeza en torno a las elecciones y los partidos políticos, han inducido recientemente a la necesidad de perfilar una nueva reforma política que buscó abrirse a las candidaturas independientes y a introducir instrumentos de democracia directa como la consulta popular y la iniciativa de leyes ante el Congreso. Asimismo, intenta afrontar los problemas de la persistente inequidad en aspectos como el financiamiento y la fiscalización de los recursos empleados dentro de las precampañas internas de los partidos y las campañas electorales propiamente dichas. Lo anterior expresa con nitidez la paradoja dentro de la cual se mueve el futuro del incipiente sistema político en México, por cuanto se le reclama una seria modificación de fondo, sobre todo si el propio sistema electoral y el de partidos pretenden seguir siendo reconocidos como instituciones coadyuvantes en el proceso de consolidación y expansión de la democracia (Alarcón Olguín *et al.*, 2012).

Resulta paradójico que un sistema electoral y un sistema de partidos como los hoy existentes en México, presenten un esquema de organización formal cada vez más avanzado, pero que igualmente mantengan magros resultados respecto a su nivel de credibilidad y desempeño, sobre todo en lo que se refiere al trabajo desarrollado por las fuerzas políticas y las autoridades electorales. Por otra parte, la percepción de estructuras con altos costos, poco permeables a la rendición de cuentas y sometidas cada vez más a los esquemas de reparto por cuotas entre los propios partidos, nos presenta la imagen negativa que la opinión pública y los medios de comunicación han terminado por construir en torno a estas instancias del régimen político.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

III. La lenta y prolongada transformación de las reglas del sistema electoral mexicano

Para establecer la ruta de los cambios operados en el sistema electoral, conviene apelar a algunos elementos aportados por la propia teoría. En este caso, es necesario apoyarse en dos fenómenos que creemos aplican de manera sustantiva desde 1979. Siguiendo las nociones de Cox (2004) y de Colomer (2004), el proceso de crear una institucionalización sistémica pasa por el punto de poseer actores "pivotes" o centrales que sean proclives a coordinar, negociar y cooperar entre ellos. Al mismo tiempo, los propios actores deben contar con, así como mejorar constantemente, un contexto de reglas e instituciones que ofrezcan incentivos y confianza mutua, que vuelva innecesario ejercer mecanismos de protección bajo la forma de vetos o bloqueos. La aplicación eficaz de las reglas sería entonces el parámetro con el que todos los ciudadanos participarían y obtendrían una satisfacción básica respecto a las expectativas a cumplir por las propias instituciones representativas y de gobierno (Nohlen, 2008; Norris, 2004).

Como punto de partida, el sistema electoral mexicano trabaja de manera asimétrica, no sólo debido a la división de facultades respecto a las instituciones y autoridades que son responsables de ponerlas en práctica por mandato de ley, sino porque en los hechos existen diferencias en la aplicación de los derechos políticos formales y las prerrogativas materiales a las que solamente los partidos políticos tienen acceso. Hasta el año 2012, antes de la reforma constitucional que aprobó la reinserción de las candidaturas independientes, los partidos habían sido el único mecanismo que poseían los ciudadanos para ejercer sus derechos políticos para votar y ser votados, además de que ostentaban el derecho constitucional de ser las vías únicas reconocidas por el Estado para postular candidatos a los puestos de elección popular (Medina Torres y Gilas, 2015).

Esta situación se ratificó en los principales ordenamientos legales que definieron la arquitectura partidario-electoral durante las décadas recientes (el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales[3] y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación

[3] Conocido como Cofipe, el código electoral databa de 1990 y fue modificado en diversas ocasiones, siendo la última ocasión en 2007-2008. Durante el plazo estudiado, previamente estuvieron en vigor entre 1977 y 1986, la Ley Federal de Or-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

en Materia Electoral), los cuales, debido a sus inconsistencias u omisiones procesales, obligaron a que las instancias que debían aplicarlos como el Instituto Federal Electoral (IFE) o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), tuvieran que apoyarse recurrentemente en la interpretación por parte de los propios jueces para resarcir las omisiones dejadas por el legislador (Orozco Henríquez, 2006).[4] Muchas veces las omisiones o insuficiencias legales y/o jurisprudenciales obligan a llevar a cabo arreglos provisionales y puntos de acuerdo tendientes a resolver las contingencias que se presentan en el desarrollo de los propios procesos comiciales o incluso en la designación misma de los integrantes de los órganos electorales (Luna Ramos, 2011; López Aguilar, 2010).

El marco de la competencia federal previo a 2015 consideraba hasta ahora en exclusiva la existencia de partidos políticos que tuvieran registro y poseyeran un alcance nacional. Los partidos con registro nacional no sólo pueden competir en todos los niveles de elección local (si bien deben ajustarse a los márgenes de votación marcados por las legislaciones estatales) sino que pueden recibir recursos adicionales para dichas contiendas. Ante ello, sólo en un número limitado de las 32 entidades federativas existen partidos políticos y asociaciones políticas de carácter local, pese a estar autorizados en 31 de ellas.[5]

En realidad, a la fecha dentro del sistema partidario se siguen careciendo de estímulos o puntos de equilibrio suficientes que permitan promover la presencia de una política estructurada mediante los pivotes o agentes centrales. Hasta ahora, estos no han sido del todo capaces de articular dichos procesos y transmitirlos hasta los ámbitos locales (sea mediante una armazón partidaria con militancia activa y permanente, con grupos parlamentarios eficaces o bien gracias a la propia estructura y capacidades de las propias instancias electo-

ganizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), así como el Código Federal Electoral (1986-1990). Finalmente, mediante su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* fue derogado el 23 de mayo de 2014, para ser sustituido por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), así como por la creación de una nueva Ley General de Partidos Políticos.

[4] De acuerdo con las mismas normas legales anteriormente citadas, la interpretación se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

[5] La existencia de partidos locales en México es meramente testimonial, ya que ninguno de ellos tiene la capacidad competitiva suficiente para determinar la táctica de la competencia y el sentido de la votación. El único estado que no contempla la existencia de partidos políticos locales es Aguascalientes.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

rales). Entonces, nos encontramos ante altos niveles de inoperancia que impiden aplicar las facultades propias del diseño institucional y el marco regulatorio, el cual ha sido pensado para alentar al sistema de partidos sobre una base democrática que se retroalimente con cada proceso (Cantú Escalante y Ruiz Valerio, 2011).

Desde 1946, la mecánica de la institucionalidad partidario-electoral mexicana ha sido la de un modelo altamente centralizado en el control de registros y con fuertes influencias externas, tanto de la instancia presidencial como de los gobernadores sobre los órganos electorales. Asimismo, se ha sustentado en prácticas de coacción, compra y organización clientelar de los votantes a cargo de sectores corporativos asociados a la operación de los programas con alcance social. La lenta construcción de un modelo de participación plural y con reconocimiento de los triunfos opositores permitió superar la existencia testimonial de la oposición, además de la apertura de las compuertas para una alternancia efectiva, sobre todo a partir de la década de años noventa del siglo pasado.

Un hecho relevante es que hasta 2015 persisten únicamente nueve de las 32 entidades en donde no ha habido alternancia en el control de las gubernaturas desde 1929.[6] Dos factores pueden aducirse para explicar esta nueva situación: los cambios legislativos en el marco de facultades, transparencia y credibilidad de las elecciones, se dieron conjuntamente con la capacidad competitiva de la oposición y resultados electorales más disputados. Esta combinación ha resultado altamente significativa para entender los alcances logrados hasta ahora.

La reforma político-electoral de 1977 (que se aplicaría a partir de las elecciones federales de 1979) determinó modificar el esquema de integración que se había mantenido por el Congreso mexicano desde 1964, el cual establecía un modelo acotado de acceso a la oposición conocido como diputados de partido.[7] La nueva fórmula

[6] Dichas entidades son Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Estado de México, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Veracruz.

[7] Si bien era un sistema basado en distritos uninominales de mayoría relativa, se asignaban escaños en bloques de cinco hasta un máximo de 20, a los partidos que acreditaran la obtención de 2.5% de la votación nacional para cada segmento de cinco escaños. En el caso de que un partido tuviera triunfos por la vía de mayoría relativa, estos le serían deducidos de la cuota máxima total de 20. En 1973 se redujo el porcentaje de asignación a bloques de 1.5% y se elevó el máximo de escaños posibles a ser asignado a cada partido hasta 25.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de integración mixta del Congreso mexicano se orientó a fijar 300 distritos electorales de mayoría relativa, además de crear 100 asientos de representación proporcional, los cuales estaban básicamente reservados a los partidos de oposición. El mecanismo se inició manejando la emisión del voto de representación proporcional en boletas separadas.[8] Con la reforma electoral de 1986 se canceló la doble boleta y el procedimiento se configuró mediante una sola que vinculó el voto emitido por partido para ambos principios. Los listados siempre han sido cerrados y bloqueados, ya que los electores no pueden agregar nombres o cambiar el orden propuesto por los partidos.

Otro elemento favorable para alentar la presencia de nuevas fuerzas políticas fue que los partidos podían solicitar su registro de manera condicionada o definitiva, teniendo la oportunidad de volverse a presentar a la siguiente contienda en caso de no haberse obtenido el porcentaje de votación mínima (1.5%) en alguno de los tres tipos de elección federal (presidente, diputados o senadores). Vinculado con la conservación del registro, los partidos políticos a partir de su reconocimiento como entidades de interés público, tendrían acceso a derechos y prerrogativas, acceso a los medios de comunicación y a financiamiento público. Posteriormente, en un esquema que si bien parte de una cantidad base paritaria para todos (30%), la mayoría del financiamiento (70%) es asignado por la autoridad electoral con base en el porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección anterior.

Dichos porcentajes se incrementaron a 2% en 1996 (con la condición de que el registro nacional se debe ratificar en cada elección), lo cual se mantuvo inalterado hasta la reforma electoral de 2005 en la que se determinó que los partidos de nueva creación no podían aliarse en su primera participación. En la reforma de 2007-2008 la normativa avanzó en el sentido de que cada partido político debe demostrar tener el porcentaje mínimo de 2% no importando si participa o no en alguna coalición, apareciendo en la boleta de manera individual no obstante postulen al mismo candidato. Y más recientemente con la reforma electoral de 2014 el porcentaje de votación nacional mínimo para conservar el registro se incrementó a 3%.

Con la reforma electoral de 1986 se acordó agregar otras 100 diputaciones plurinominales, en un modelo de cinco circunscripciones in-

[8] Para acceder al reparto era necesario alcanzar como mínimo el 1.5% de la votación nacional.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tegradas con 40 escaños cada una. Con este aumento de asientos en la Cámara de Diputados se permitió que el partido oficial participara en el reparto de plurinominales, para lo cual se compactó el voto en una sola boleta, con el fin de protegerse ante el avance opositor.[9] A la par de los aspectos asociados con la estructura y distribución territorial de la representación, con las modificaciones del diseño institucional del Congreso se deben considerar las disposiciones que a partir de 1996 definen el acceso para el reparto de escaños plurinominales. Los partidos debían entonces obtener al menos el 2% de la votación nacional, y que su porcentaje de votación y de escaños no excedan entre sí el 8% y que ningún partido pueda poseer más de 300 curules (60%) por ambos principios (mayoría y representación proporcional).[10] Un rasgo importante del tope de 60%, es que ninguna fuerza puede tener por sí sola la mayoría calificada de dos terceras partes que se requiere para aprobar reformas legales a la Constitución.

El sistema partidario mexicano se manifiesta formalmente como uno de alcance plural moderado —siguiendo a la clasificación clásica de Sartori (1980)— y a la vez se define como uno donde se tiene una tendencia hacia la concentración efectiva, a cargo de no más de tres partidos, ya que incluso los llamados partidos minoritarios regularmente optan por participar en coaliciones parciales o totales (o bien empleando la figura de candidatura común) con los partidos más fuertes. Un cambio menor fue eliminar como requisito el antecedente que se debía tener como una Asociación Política Nacional para poder solicitar su transformación como partido político, pero en contrapartida, la ley electoral vigente establece que la solicitud de admisión para nuevos partidos sólo se podrá realizar una vez cada seis años y en el marco de las llamadas elecciones intermedias, cuando sólo se renueva la Cámara de Diputados.

Muchas de las reformas iniciales no fueron aplicables al Senado, mismo que estuvo vedado a la oposición hasta la elección de 1988 cuando la oposición obtuvo cuatro escaños de los 64 que lo integraban en ese entonces. Permaneció inalterado en su mecanismo de

[9] Entre 1979 y 1985, los partidos de pseudo oposición entonces cercanos al PRI recibieron muchos de los votos de la segunda boleta, los cuales no le servían a este partido para el reparto de asientos.

[10] Para que un partido pueda alcanzar la mayoría en la Cámara, es necesario que obtenga al menos el 42.2% de la votación nacional, ya que con el 8% de sobre/subrepresentación se puede alcanzar la mayoría de 251 de las 500 curules.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

asignación de dos senadores de mayoría relativa por entidad electos bajo una misma candidatura, hasta la modificación de su principio representativo en 1994, cuando se decidió expandir su número a 128 integrantes. Este número prevalece hasta el presente, bajo un esquema que implica asignar dos senadurías por mayoría relativa al partido que termine en el primer lugar de los comicios en cada entidad, otra senaduría al partido que obtenga el segundo lugar (llamado senador por el principio de primera minoría) y, finalmente, mediante la aplicación del principio de representación proporcional pura, desde 1997 se reparten 32 senadurías en una sola circunscripción nacional (esto es, cada partido alcanza una proporción de estas curules con base en el porcentaje de su votación nacional obtenida).[11]

Un resultado general de este proceso de cambios en el mecanismo de integración de ambas cámaras ha sido la transferencia de espacios por parte del PRI, el otrora partido oficial del régimen, hacia los partidos opositores. La elección de 1988 marcó un cambio radical en la composición del Congreso, al quedarse el PRI con una mayoría de apenas el 52% de los diputados. El avance conjunto de las reformas pactadas y la decisión ciudadana en las urnas hizo que en 1997, el PRI perdiera la mayoría absoluta dentro de la Cámara de Diputados, abriendo paso a la era de los gobiernos divididos, en donde las dos cámaras legislativas ya no han sido dominadas por el mismo partido que ocupa la Presidencia de la República, aunque tampoco ningún partido ha podido hacerse de la mayoría absoluta en alguna de ellas.

Si bien dentro de una primera etapa las reformas electorales fueron parte de una mecánica de apertura y concesiones dadas por el antiguo régimen y no propiamente con el objetivo de aceptar de lleno una liberalización y/o compartición fáctica del poder con la oposición, en la medida de los cambios experimentados en el ámbito de la representación, el Congreso mexicano se fue involucrando en un conjunto de modificaciones que buscaron mejorar el funcionamiento del propio sistema electoral.

La conflictiva elección de 1988 fue la que perfiló la crisis y la ruptura del sistema de partido hegemónico en México, en donde se

[11] Entre 1988 y 2000, el Senado desarrolló un experimento de renovación por mitades (que implicó tener legisladores electos por tres y seis años de manera extraordinaria en 1988 y en 1997, para desfasar primero y luego empatar nuevamente los periodos con los senadores que eran electos por seis años). De esta manera, el Senado se renueva en forma integral desde el año 2000.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

mostró la capacidad competitiva de la oposición y la que prefiguró un sistema más plural y fragmentado. Una elección llena de irregularidades, valorada como fraudulenta, obligó a modificar las condiciones de la competencia, por lo que una nueva legislación dio origen al Instituto Federal Electoral en 1990. Este organismo en un principio se encontraba subordinado al Poder Ejecutivo, en donde se mantenía una clara centralización y dirección vertical para controlar el proceso electoral. La reforma de 1990 intentó bloquear el avance democrático a partir de la eliminación de las candidaturas comunes, pero sobre todo al colocar la cláusula de gobernabilidad en un rango de 35%, a efecto de prevenir una pérdida mayor del PRI en futuros comicios. Si bien el número máximo de diputados que se podían obtener por ambos principios se ubicó en 315 (63%), se redujo posteriormente a 300 (60%).

Varios años después, con una nueva reforma electoral en 1996, el secretario de gobernación dejó de ser la cabeza del entonces IFE, además de que se modificó su modelo de integración, al pasar de uno en donde participaban y decidían los representantes partidarios y de los poderes públicos, a un formato colegiado que incorpora la figura de consejeros, quienes en principio no tendrían filiación partidista. Esto vino a alterar drásticamente la composición y los mecanismos de decisión del organismo. El esquema ha tenido tres etapas: primero de consejeros magistrados (1990-1994), un segundo de consejeros ciudadanos (1994-1996) y el actual (vigente desde 1996) de consejeros electorales, mismos que son nombrados por el conjunto de fuerzas políticas en la Cámara de Diputados. A partir de 1996, los consejeros electorales que integran el Consejo General del Instituto se convirtieron en el máximo órgano de decisión, al invertirse la relación entre los órganos ejecutivos y los órganos colegiados, ya que en la primera etapa del IFE, los primeros, bajo la tutela de un director general y del secretario de gobernación, eran quienes tomaban las decisiones y los consejeros simplemente las avalaban.

Con la nueva etapa, el órgano colegiado adquirió las atribuciones necesarias para subordinar a todo el aparato operativo de la institución. Finalmente con la reforma electoral de 2014, se desplegó la modificación que dio paso al Instituto Nacional Electoral (INE), un procedimiento de recentralización y reconcentración de atribuciones que hicieron dependientes de su estructura a los institutos electorales de las entidades federativas, mismos que ahora se definen como orga-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

nismos públicos locales electorales (OPLE). Un impacto importante de dicha reforma determinó que los consejeros electorales del INE serán quienes designen a dichos funcionarios a partir de un proceso selectivo, mismos que seguirán entonces las mismas pautas de tratamiento con miras hacia la conformación de un Servicio Profesional Electoral Nacional.

Otra instancia importante se remite al ámbito judicial. A partir de 1986, con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, se comenzó a compartir la función jurisdiccional y de calificación de las elecciones que hasta ese entonces correspondía de manera exclusiva al Poder Legislativo, a través del Colegio Electoral del Congreso de la Unión. En un inicio la intervención del Tribunal no era vinculante para el Colegio Electoral. En 1990, con la aparición del Tribunal Federal Electoral, sus fallos debían ser tomados en cuenta por el Colegio Electoral. Sólo con la supresión del Colegio Electoral en la reforma de 1996,[12] se logró la conformación del TEPJF, mismo que adquirió capacidad de resolución última de las elecciones en todos los niveles a través de su modelo de salas regionales (una por cada circunscripción electoral) y su Sala Superior, además de ser ésta la instancia que deberá calificar de manera directa los comicios presidenciales, dando aviso de su resolución al Congreso para que haga la proclama correspondiente.

Al ser considerado como la última instancia en materia electoral, el TEPJF (integrado en su Sala Superior por siete magistrados, y de los cuales uno es electo como presidente del órgano cada cuatro años, mientras que las Salas Regionales se conforman por tres integrantes) adquirió la fuerza y las atribuciones necesarias para obligar a los actores políticos a mantener un comportamiento en los marcos de la ley. A lo largo del tiempo, a pesar de sus difíciles decisiones, ha logrado el acatamiento de sus resoluciones legales por parte de los partidos, sus candidatos y militantes, así como de los ciudadanos, un elemento a destacar considerando que los políticos mexicanos son muy dados a acudir al Tribunal aun a pesar de su evidente derrota en las urnas.

Con la última reforma electoral de 2014, el modelo tiene ahora el agregado de una nueva Sala Regional que atenderá de manera con-

[12] El Tribunal Federal Electoral sustituyó al Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en la reforma de 1993, pero sólo en lo que corresponde a la calificación de las elecciones de diputados, mientras se mantuvo la de presidente.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

creta las quejas y procesos sancionadores en que incurran los actores de la contienda electoral en combinación con el INE. De igual manera, otro cambio importante es que al igual que los ya referidos OPLE, la facultad de designación de los magistrados pertenecientes a los tribunales electorales residentes en las entidades federativas, se trasladó de los congresos locales, para ser responsabilidad en este caso, del Senado de la República.

La última pieza de la arquitectura organizativa del sistema electoral mexicano es la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales (FEPADE), creada en 1994 como un medio para perseguir el uso inadecuado de la violencia, la coacción u otros medios de conducta inadecuada que sean hechos directa o indirectamente por las autoridades, los partidos, los candidatos o la ciudadanía en general. Pese a su importante labor, mucho se ha criticado que su designación no sea de la misma naturaleza autónoma, ya que éste depende de la Procuraduría General de la República (y por tanto del Ejecutivo Federal), situación que acota de manera significativa su credibilidad y fuerza en la aplicación puntual de sus tareas. En este caso concreto, la reforma electoral de 2014 determinó como cambio sustantivo la derogación del capítulo sobre delitos electorales que existía dentro del Código Penal Federal, y se aprobó que el titular de la Fiscalía sea electo por el Senado de la República, si bien se mantendrá en el ámbito de colaboración con la Fiscalía General de la República, así como se regirá ahora bajo el marco de la aplicación de la nueva Ley General en Materia de Delitos Electorales, también aprobada el 23 de mayo de 2014.

Otra cuestión importante que permite completar el contexto institucional del modelo partidario electoral es que desde 1933 estuvo vigente la no reelección consecutiva de legisladores ni presidentes municipales (la única excepción es haber sido electo como suplente pero nunca haber accedido al cargo). Con la nueva reforma constitucional y electoral de 2014, se ha restituido con aplicación formal a partir del año 2018. Anteriormente, los diputados debían dejar pasar un periodo para retornar al cargo, lo cual ha generado una dinámica de control y selección de candidaturas asociadas con las estructuras de poder al interior de los propios partidos, más que en la evaluación directa por parte de los ciudadanos. Con la nueva figura de reelección, ahora los legisladores podrán continuar en sus curules hasta un máximo de 12 años consecutivos en ambas cámaras del Congreso. La no reelec-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ción sigue siendo absoluta para el caso del presidente de la República, mientras que para los gobernadores de los estados aplica en el caso de que hayan sido electos popularmente, dejando sólo la posibilidad para los que hayan ocupado el cargo como interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho, pero no pueden asumirlo para el periodo inmediato (artículo 116 constitucional).

IV. Estructura de la competencia en el sistema de partidos mexicano

1. *Orientación del voto*

En México, aunque el voto es considerado obligatorio también es un derecho de los ciudadanos ejercerlo, por lo cual no existe ninguna sanción para aquellos que no acuden a las urnas. En las elecciones federales existe una diferencia significativa en la participación cuando hay disputa por la Presidencia de la República, respecto a cuando únicamente se renueva la cámara baja en los procesos intermedios,[13] ya que en estas últimas la asistencia a votar disminuye sensiblemente varios puntos porcentuales.

Como no existe reelección del mandatario mexicano, la sucesión presidencial es un evento largamente esperado cada seis años en el país, en donde la nominación del candidato del PRI fue durante mucho tiempo un acontecimiento que sustituía en importancia a la misma jornada electoral. Por lo general, en las elecciones presidenciales la participación nacional supera ampliamente el 50% de la votación,[14] pero en las intermedias pocas veces se ha alcanzado esa cifra en los tiempos recientes. Existe un extenso desinterés por estos últimos procesos, aun cuando la participación mejora porque en varios estados, de manera concurrente, se desarrollan elecciones locales.[15]

---

13 Se conoce como elecciones intermedias a las legislativas que se desarrollan entre dos procesos de elección presidencial.

14 Solamente en la elección presidencial de 1988 la votación no llegó al 50%. No obstante, el padrón electoral en ese entonces se encontraba altamente desactualizado, después de una larga crisis económica que impactó al país en los años ochenta, además de un fuerte terremoto en 1985 que obligó a mucha gente a cambiar su lugar de residencia.

15 En 2003 la participación fue de 41.68%. Sin embargo, mientras en las entidades en las que se realizaron elecciones concurrentes llegó a 49.65%, en donde no las

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Desde 1979 las alternativas partidarias se acrecentaron, pero fue sólo hasta la elección de 1988 cuando las posibilidades reales de alternancia se concretaron por vez primera. Esta había iniciado unos años antes en los ámbitos municipales y estatales hasta que los partidos opositores lograron quitarle al PRI el control de la mayoría en la Cámara de Diputados en 1997 al tener más diputados en conjunto y poder formar mayoría absoluta dentro de dicho cuerpo legislativo (Klesner, 1997). Antes de la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, la oposición de derecha e izquierda ya había ganado los gobiernos en 12 de las 32 entidades del país, por tanto, es posible señalar que se fue dando un cambio paulatino pero consistente en la expresión de los ciudadanos en las urnas.

La pluralidad del electorado se hizo notar y se ha venido expresando en la distribución y realineamiento del voto durante los últimos veinticinco años. La diferencia con la etapa anterior es el alto rasgo de incertidumbre que caracteriza a los resultados electorales. Desde 1997 ningún partido ha alcanzado la mayoría absoluta de los diputados, con lo cual se ha llegado a lo que se conoce como gobierno dividido (Pasquino, 2004) o gobierno sin mayoría (Casar y Marván, 2002). En buena medida, esto se debe a la presencia de tres grandes fuerzas políticas que disputan palmo a palmo las posiciones en los diferentes espacios multinivel de la geografía política nacional.

2. *Evolución de la oferta partidista: fragmentación electoral y número efectivo de partidos*

Con la reforma política de 1977 aumentó significativamente el número de partidos políticos en el escenario mexicano. Después de casi treinta años de mantener un esquema reducido a cuatro partidos (PRI-PAN-PPS-PARM), la reforma permitió de entrada el acceso de dos partidos de izquierda (PCM y PST) y uno de derecha (PDM), a efecto de ampliar equilibradamente el espectro de oferta ideológica. Unos años des-

hubo la participación se redujo a 37.44%. En 2009 sucedió algo parecido, la participación nacional alcanzó 44.76%, pero en donde hubo concurrentes la participación llegó a 49.92% mientras en donde no hubo apenas fue de 40.19%. El fenómeno se repitió en 2015. La participación nacional fue de 47.71%, aunque alcanzó un 55.22% en las entidades en donde se celebraron elecciones concurrentes, y fue de 40.68% en los estados en donde únicamente se realizaron comicios para diputados federales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

pués se incorporaron otros partidos de izquierda (PSD, PRT y PMT) con lo cual el sistema llegó a conformarse en 1982 y 1985 con nueve partidos políticos. No obstante, el número efectivo de partidos (Laakso y Taagepera, 1979) se mantuvo alrededor de dos puntos, tanto en las tres elecciones legislativas como en la presidencial de 1982, lo que expresaba la realidad de un sistema de partido hegemónico.

En los hechos, entre 1979 y 1985, la concentración promedio de la votación entre los dos partidos más votados fue superior a 80%, pero donde los márgenes existentes entre primero y segundo lugar usualmente rondaban entre los 50 y 60 puntos, lo cual hacía poco factible la posibilidad de derrota del oficialismo. Solamente unos cuantos triunfos opositores, en diputados de mayoría relativa, eran aceptados por el Colegio Electoral (tablas 1 y 2).

Tabla 1
INDICADORES EN LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES. 1982-2012

Año	Participación	Margen de victoria	Concentración	Competitividad	Número de partidos
1982	74.82	52.74	84.12	39.42	2.02
1988	50.28	19.48	81.24	65.08	2.64
1994	77.16	22.77	74.61	64.27	3.01
2000	63.97	6.56	78.63	75.54	2.95
2006	58.55	0.58	71.20	81.77	3.29
2012	63.34	6.62	69.80	77.59	3.22

Fuente: elaboración propia con datos del IFE. Para medir la competitividad, la fórmula que se utiliza es: 100 – (Σ Pi + mv *.5), en donde Pi es el porcentaje del partido ganador y mv el margen de victoria.

Las cosas empezaron a cambiar poco antes de la elección presidencial de 1988. La izquierda había llevado a cabo un importante proceso de aproximación, en donde el PCM se había transformado en PSUM en 1981, mismo que se fusionó con el PMT para formar el PMS en 1987. Por su parte, el ex gobernador por Michoacán, Cuauhtémoc Cárdenas, rompió con el PRI por las restricciones y limitaciones de su proceso de selección interno, y fue inicialmente postulado por el PARM (partido al que se afilió en un primer momento) para competir por la

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

presidencia (Garrido, 1993). Posteriormente fue apoyado por una amplia diversidad de fuerzas alrededor del Frente Democrático Nacional, en donde se coaligaron un buen número de grupos y pequeñas organizaciones, además del ya mencionado PARM, el PPS y el PFCRN. A esta candidatura, al final de la campaña, se sumó el PMS, en tanto su candidato Heberto Castillo declinaría a favor del abanderado del FDN (Cárdenas, 2010).

Desde el sector liberal-conservador, el PAN (que encarnaba al partido opositor de más antigüedad en el país, al ser fundado en 1939), había alcanzado una importante capacidad competitiva en diversos estados, en particular los del norte del país, en donde se dio un importante resurgimiento y movilización de protesta civil ante la realización de fraudes en los comicios en algunas entidades que incluso llegaron a ser denunciados ante instancias internacionales (Loaeza, 1999).

En 1985 logró disputar las gubernaturas en Sonora y Nuevo León, así como en Chihuahua en 1986, estado en el que se montó un enorme fraude por parte del gobierno y su partido. Para la elección de 1988 la derecha tenía un partido fuerte y consolidado, con importantes fuentes de apoyo privado y de la Iglesia católica, el cual postuló a Manuel J. Clouthier, un impulsivo e impetuoso candidato que había sido presidente del Consejo Coordinador Empresarial. Este partido llevaba exitosamente a la política la capacidad organizativa y gerencial de los empresarios, misma que se extendería a lo largo del país por su estilo heterodoxo de campaña, lo que llegó a conocerse como el movimiento neo-panista encabezado por los llamados "bárbaros del norte" (Reyes del Campillo y Hernández Vicencio, 2006).

La elección de 1988 registró una mayor fragmentación, con un número efectivo de partidos superior a tres en las legislativas, lo cual representó un primer signo de desalineamiento respecto a los comicios anteriores. No obstante el fraude en la elección, la fuerza de los partidos opositores al gobierno no pudo minimizarse y se le reconoció al candidato del FDN una votación del 30.88% y al del PAN 17.07%, haciendo que el PRI ganara con apenas unas décimas arriba del 50%, en la idea mítica de que se había retenido la presidencia todavía con una mayoría absoluta de votos.

Con ello se elevó intensamente la fragmentación y la pluralidad política, lo cual dio lugar a una profunda crisis del sistema de partido hegemónico (González Casanova, 1988 y 1990; Molinar, 1991). Como consecuencia de esta elección, surgió el Partido de la Revolu-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ción Democrática (PRD) en 1989, partido al que se unieron, además del PMS —que aportó su registro—, una gran cantidad de grupos de izquierda que había apoyado la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas (Garavito, 2010). De forma sorprendente, los tres partidos que inicialmente apoyaron su candidatura desistieron de sumarse a la convocatoria de una nueva organización, para mantenerse bajo el ala de la simulación opositora al PRI, cuestión que se testimoniaba en sus votaciones dentro de la Comisión Federal Electoral y luego en el IFE.

En la elección de 1991 participaron diez partidos políticos de los cuales únicamente seis alcanzaron el umbral de 1.5%. En esa elección, el PRI volvió a obtener una alta votación, suficiente para alcanzar una cómoda mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. El PAN mantuvo su votación y la izquierda, ampliamente fragmentada, tuvo en el PRD a su mejor exponente con apenas el 8.25% de los votos (Aziz, 1992; Gómez Tagle, 1993). En esta elección el número efectivo de partidos volvió a decaer hasta 2.19 y la concentración de las dos principales fuerzas superó el 75%, siendo el margen de victoria entre el primer y segundo partido de 41.65%.

Con la elección presidencial de 1994 la composición y fragmentación del sistema partidario mexicano tomó el cauce que prácticamente mantuvo durante la primera década del siglo XXI. Los partidos que se habían beneficiado con la candidatura de Cárdenas en 1988 sucumbieron ante la polarización entre tres fuerzas políticas y no alcanzaron el umbral necesario para obtener diputados en el Congreso. En 1991 surgió otro partido de izquierda, el Partido del Trabajo (PT), el cual tenía su origen en el movimiento urbano popular y estaba también vinculado con la política de "Solidaridad" impulsada desde el gobierno. Inicialmente el PT se presentaba como una alternativa para fragmentar aún más el avance del PRD.[16] También se dio entrada a otro grupo político, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), cuya bandera era novedosa: el ecologismo. De manera inmediata, dicho partido se colocó en el centro-derecha captando el

[16] El PT se ha coaligado con el PRD y otros partidos tanto en la elección presidencial de 2000, como en la de 2006 y en la de 2012. Por su parte, el PVEM al igual que el PT sólo se han presentado con candidato presidencial propio en 1994. A partir de entonces, el PVEM primero fue el socio minoritario del PAN en el 2000, rompiendo con éste un año después para así comenzar un vínculo de alianza con el PRI, mismo que ha mantenido con bastante éxito desde los comicios de 2003 hasta el presente.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

interés de sectores medios urbanos, lo que hizo que se colocara ideológicamente entre el PRI y el PAN.

Es interesante destacar que ninguno de los partidos que surgió con la reforma política de 1977 existe como tal hoy en día en el sistema partidario. También perdieron su registro el PPS (1997) y el PARM (2000), partidos de larga historia política aunque cercanos al gobierno. Subsisten el PAN y el PRI, además del PRD. Asimismo, surgieron otras fuerzas políticas, algunas con éxito pero otras no. Hay dos partidos que pueden considerarse desprendimientos del PRI como Convergencia (hoy Movimiento Ciudadano) y el Partido Nueva Alianza (Panal), además de que permanecen el PT y el PVEM, partido que tiene muy poco de lo que representan o significan los partidos ecologistas en el mundo. Ha habido otros intentos de conformar un partido político básicamente a partir de fuerzas socialdemócratas moderadas que han sucumbido por dividirse y por no lograr penetrar en el electorado mexicano.[17]

[17] Los partidos extinguidos son el Partido Demócrata Mexicano (PDM) [luego transformado en Unión Nacional Opositora (UNO) y finalmente en el Partido Alianza Social-PAS, extinto en 2003], el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) [luego Partido del Frente Cardenista de Liberación Nacional (PFCRN) y luego Partido Cardenista(PC), extinto en 1997], el Partido Social Demócrata (aparecido en 1982, pero sin relación con el partido que con el mismo nombre desapareció en 2009), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) (desaparecido en 1991), el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) (que sólo compitió en 1985). Más adelante se dio una segunda oleada de partidos emergentes a partir del año 2000, conformada por el PCD (que compitió en el año 2000), el PSN (que participó en los comicios de 2000 y 2003), Democracia Social (que representó en el 2000 a un sector que se presentó luego bajo distintos nombres), México Posible en 2003, Alternativa Socialdemócrata y Campesina en 2006, y finalmente el Partido Social Demócrata en 2009. Otros partidos que compitieron en una sola elección fueron el Partido Liberal Mexicano y Fuerza Ciudadana en 2003. Como contraste tenemos a los partidos Convergencia que se mantuvo en el escenario partidario bajo este nombre hasta su cambio a Movimiento Ciudadano con el cual competió a partir de 2012, y está el Partido Nueva Alianza, cuyo registro data de 2006, pero que lo ha logrado mantener hasta el presente. Más recientemente, la autoridad electoral aprobó en 2014 la incorporación de tres nuevas formaciones políticas que competieron en los comicios federales de 2015: el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), el Partido Encuentro Social (PES) y el Partido Humanista (PH). Como consecuencia de los resultados electorales obtenidos en los comicios federales de 2015, y después de haberse concluido los procesos de impugnación y la celebración de comicios extraordinarios en un distrito electoral en el estado de Aguascalientes, sólo el Partido Humanista fue el único de las formaciones políticas contendientes que no pudo sostener su registro.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Hasta antes de 2015, existieron tres grandes partidos y otros cuatro que giraban alrededor de los primeros, pero los cuales llegaron a alcanzar una votación de conjunto que se movía alrededor de los 15 puntos porcentuales. Esta fuerza no es nada despreciable si tomamos en cuenta que la votación de los tres grandes partidos llegaba a dividirse en tercios y donde los márgenes de victoria entre primero y segundo lugar en promedio no iban más allá del 10%. Por eso, las coaliciones electorales han tomado lugar en el sistema de partidos, además de que el número efectivo de partidos se ha llegado a manifestar más allá de los cuatro puntos en elecciones legislativas.

La elección de 2015 presentó un aumento significativo en el número efectivo de partidos. La presencia de dos nuevas formaciones políticas, Morena y Encuentro Social, además del aumento de la votación de Movimiento Ciudadano, fragmentaron aún más la diversidad partidaria y ahora, aún con el aumento del umbral del dos al tres por ciento, son nueve los partidos políticos con registro nacional. Este resultado deja entrever la posibilidad de una nueva transformación del sistema partidario que puede dejar de ser uno de pluralismo limitado para llegar a otro de pluralismo más extremo, en donde el formato y la mecánica de competencia se desarrolle significativamente entre una amplia diversidad de fuerzas políticas.

El número máximo de partidos nacionales con registro que han competido en una elección posterior a las reformas de 1979 ha sido de 11 (lo cual ocurrió en las elecciones federales de 2000 y 2003) y el número mínimo de partidos activos ha sido de cinco (que se dio como resultado de los comicios de 1997). A consecuencia de una reforma electoral realizada en 2004, ningún partido nuevo podía competir en coalición con otros sin antes obtener el 2% por sí mismo en su primera elección, además de que aumentaron al doble los requisitos para obtener el registro. Se debe, a partir de entonces, tener una membresía no menor al 0.26% de integrantes del padrón electoral federal, así como una presencia de 3,000 ciudadanos en 20 estados, o bien 300 en 200 distritos uninominales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2
Indicadores en las elecciones legislativas. 1979-2015

Año	Participación	Margen de victoria	Concentración	Volatilidad electoral agregada	Número efectivo de partidos
1979	49.13	58.92	80.50	11.50	2.05
1982	66.82	51.75	86.79	5.83	1.95
1985	52.63	49.36	80.44	5.30	2.64
1988	47.26	33.14	69.08	18.63	3.15
1991	65.97	41.65	75.29	15.71	2.19
1994	76.13	23.60	73.56	17.13	3.07
1997	57.69	12.15	63.85	12.20	3.63
2000	63.64	1.32	75.16	11.20	3.14
2003	41.32	5.08	66.54	5.03	3.84
2006	58.06	4.40	62.38	13.84	3.60
2009	44.76	8.74	64.76	16.65	4.21
2012	63.03	5.99	57.79	7.88	4.72
2015	47.71	8.17	50.19	17.30	5.64

Fuente: elaboración propia con datos del IFE-INE.

Un aspecto importante a ser destacado es que después de treinta y cinco años de haberse iniciado el proceso de transformación institucional en México, el sistema partidario preserva solamente a dos de las fuerzas existentes en ese entonces: el PRI y el PAN, siendo éstas las que han sostenido las condiciones de alternancia y, en buena parte, el modelo de gobierno dividido existente en el país, cuestión exacerbada por las reglas de cohabitación forzosa en la integración de las cámaras y en los requisitos para la obtención de mayorías simples y calificadas. Los intentos provenientes desde la izquierda partidaria para tratar de configurar una tercera opción electoral y parlamentaria para los votantes, ha tenido como pivote al esfuerzo desplegado primero con el PCM y sus mutaciones posteriores en el PSUM, PMS y, finalmente, el PRD a partir de 1989. En esa dirección, las reformas emprendidas, si bien han cumplido inicialmente su propósito en cuanto a mostrar las

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

posibilidades de traspasar el poder de una agrupación a otra sin los altos costos que produce la violencia, en los hechos sigue sin darse una democratización plena que nos conduzca hacia condiciones sociales y económicas más justas.

3. *El nivel de competividad del sistema de partidos mexicano*

El desarrollo de la competitividad electoral del sistema partidario mexicano, medida simplemente como el margen de victoria entre los dos partidos más votados, ha venido mostrando un fuerte incremento en la intensidad de la disputa. Entre los primeros comicios de la reforma política en 1979 y los últimos procesos electorales se ha reducido la diferencia en más de 50 puntos porcentuales, lo cual muestra que la competitividad alcanzada ha llegado a ser muy alta. Puede afirmarse, además, que con la evolución de esta dimensión las elecciones mexicanas tienen hoy un alto grado de incertidumbre, en donde cualquiera de los principales contendientes se encuentra en condiciones de alzarse con la victoria.

En las tres últimas elecciones presidenciales la diferencia entre el primero y el segundo lugar ha sido mínima. A ello debe sumarse la presencia de una tercera candidatura, que si bien se ha mantenido a cierta distancia, ha logrado también una votación significativa, haciendo que la elección se haya vuelto más reñida.[18] Algo parecido ha sucedido en las últimas seis elecciones legislativas, ya que el margen de victoria, aunque con algunas variaciones, se encuentra regularmente ubicado en un solo dígito.

Entre 1979 y 1985 el margen de victoria, aun cuando empezó a reducirse, se situó en proporciones muy altas. En 1982 el candidato presidencial del PRI obtuvo el triunfo con una ventaja de más de 50 puntos porcentuales. Sin embargo, en 1988 y 1994 la diferencia en la elección se redujo considerablemente a alrededor de únicamente 20 puntos. Todavía la competitividad siguió aumentando, pues en el año 2000 el margen de victoria apenas rebasó 6% y en 2006 solamente por encima de medio punto porcentual. En 2012 la diferencia entre el

[18] En este sentido, en las últimas elecciones presidenciales se ha observado el llamado voto útil, mediante el cual el tercer candidato, al perder votos, se ha distanciado de los dos primeros. Empero, al polarizarse la elección, ha aumentado significativamente el nivel de la disputa y con ello la competitividad.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

primero y el segundo lugar fue de 6.62% para la elección presidencial y en 2015 fue de 8.17% en la elección legislativa, pero hay que considerar que estos niveles de diferencia son cada vez más producto de la sumatoria de alianzas, lo cual refuerza el argumento de que el sistema partidario tiende hacia la pluralidad, pero también hacia la fragmentación de fuerzas. Estos resultados nos dan cuenta del impresionante aumento que ha habido en la intensidad de la disputa en las últimas elecciones presidenciales y la reducción de más de cincuenta puntos en el margen de victoria nos muestra el cambio radical de la competitividad que han alcanzado las elecciones mexicanas.

Al observar la evolución del indicador en las elecciones legislativas quedan más claros los periodos en los que se puede distinguir la competitividad. En los primeros procesos, entre 1979-1985, la diferencia entre los dos partidos más votados es sumamente alta, en donde no existe ninguna incertidumbre electoral sobre qué partido habría de llevarse el triunfo y la mayoría de legisladores. Entre 1988 y 1994, la diferencia disminuye considerablemente, y aun cuando el PRI se hace de la mayoría de asientos, los partidos opositores logran arrebatarle un número importante de victorias en los distritos electorales. Pero a partir de 1997, que es cuando el PRI pierde la mayoría en la Cámara de Diputados y también se disminuye la presencia del PRI en el Senado, la intensidad de la disputa adquiere niveles muy altos y la lucha por los asientos en el Congreso se intensifica en casi todo el país. Se distinguen, pues, tres periodos en la competitividad del sistema de partidos, en donde se fue adquiriendo cada vez mayor incertidumbre en los resultados electorales.

Esta dimensión presenta con claridad meridiana cuál ha sido el desarrollo de la confrontación al interior del sistema partidario desde fines de la década de 1970 y, sobre todo, la intensidad con la que han venido compitiendo las fuerzas políticas. El tránsito de una etapa de baja competitividad a una media y, posteriormente, a una muy alta, significa que la dinámica política ha tenido un cambio cualitativo en un lapso relativamente breve, en donde la reducción del margen de victoria representa un aumento en la intensidad de la dinámica de antagonismos y rivalidades entre las fuerzas políticas. El cambio observado demuestra que la competitividad entre las fuerzas políticas es ahora una dimensión susceptible de tenerse en cuenta, ya que se encuentra presente prácticamente en casi todas las disputas por los puestos de autoridad y representación que se celebran en México.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

4. *El cambio de las preferencias de los electores*

La volatilidad electoral agregada es el indicador que presenta los cambios que se suscitaron entre dos procesos electorales (Pedersen, 1979). Cuantifica los porcentajes que aumentaron o disminuyeron cada uno de los partidos y nos permite conocer el conjunto del electorado que modificó su voto. Una de las características del sistema de partidos mexicano es que desde la conflictiva elección de 1988 hasta la de 2012, se ha observado una persistente volatilidad, la cual se ha mantenido más o menos constante, casi siempre en dos dígitos, en los últimos nueve procesos electorales.[19] Ciertamente, a pesar de los cambios en la estructura de la votación, la volatilidad nunca ha llegado a ser mayor a los veinte puntos porcentuales. En ese sentido, tampoco es posible señalar que la volatilidad del sistema partidario mexicano ha sido demasiado alta como cuando llegan a presentarse elecciones críticas con intensos realineamientos electorales (Key, 1955; Dalton, 1988). En realidad, la volatilidad se ha presentado de forma acumulativa, en el sentido de que unas fuerzas políticas han ganado o perdido votos a lo largo de varios procesos.

Cuando se abrió el abanico de partidos en 1979 la volatilidad electoral alcanzó dos dígitos, pero en los siguientes dos procesos se mantuvo entre cinco y seis puntos, lo que indica que a pesar del ingreso de nuevas fuerzas políticas a la competencia electoral la distribución del voto siguió siendo bastante estable. En esos años, la pérdida de votos del PRI fue mínima, lo mismo que la ganancia de votos de los demás partidos.[20] En la elección de 1988 las cosas cambiaron al alcanzarse una volatilidad cercana a los 19 puntos. Asimismo, en las siguientes cuatro elecciones, entre 1991 y el año 2000, la volatilidad siguió teniendo altos resultados, los cuales tuvieron que ver con inestabilidad y migración en los votantes del PRI, pero también con la pau-

[19] Estrictamente, en la elección de 2003 la volatilidad fue de solamente cinco puntos, sin embargo, se debe tomar en cuenta que el PVEM alcanzó una votación de 6.5%, y este partido, participó en el año 2000 en alianza con el PAN y en 2003 aliado con el PRI. Si consideramos que los votos de este partido sufrieron un cambio estratégico, tendríamos que sumar a los cinco puntos de volatilidad el 6.5% de votos que obtuvo el PVEM.

[20] En realidad, en los resultados electorales de las dos elecciones intermedias, aparecen un porcentaje de votos nulos de alrededor del 5%, mientras que en la presidencial de 1982 la cantidad reconocida de votos nulos es ínfima.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

latina desaparición de los partidos conocidos como paraestatales por su cercanía con el gobierno. Lo anterior quiere decir que si bien buena parte de los cambios en la distribución del voto tuvieron que ver con los vaivenes del PRI, otra parte también importante fue resultado de los votos que se fueron transfiriendo entre los partidos opositores, particularmente hacia el PAN y el PRD.

Después de 1991, en 1994 y 1997, el PRI perdió alrededor de 10 puntos porcentuales en cada elección, pero también los partidos que habían apoyado a Cárdenas en 1988 se quedaron sin registro al no alcanzar una votación del 1.5% o el 2%.[21] Es significativo que de los diez partidos que compitieron en la elección de 1994, únicamente cuatro llegaron a obtener escaños en el Congreso. En el año 2000, la volatilidad no es en realidad una consecuencia de los pocos votos que perdió el PRI, sino de los efectos del voto útil a favor del candidato del PAN y en perjuicio del candidato del PRD. Los 8.71 puntos que gana la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM) son casi los mismos 8.81 que pierde la Alianza por México (PRD-Convergencia-PT-PAS-PSN).

Desde el 2000, la volatilidad electoral siguió siendo significativa, aunque en buena parte tuvieron que ver la articulación y desarticulación de diferentes coaliciones electorales. Las alianzas que se desarrollaron en la sucesión presidencial de 2000 no se lograron concretar en 2003, por lo cual participaron nueve partidos de manera independiente, además de una coalición parcial entre el PRI y el PVEM que se desarrolló en una tercera parte de los distritos electorales. De los once partidos que participaron en la elección, únicamente seis mantuvieron su registro, con lo que, si agregamos los votos nulos, tenemos una cantidad de 6.21% de sufragios que quedaron fuera de la votación efectiva.

En la elección de 2006 se volvieron a conformar dos importantes coaliciones (Alianza por México, conformada por el PRI y el PVEM, así como la Coalición por el Bien de Todos con el PRD, PT y Convergencia). El PAN participó en solitario y, de acuerdo con la ley, dos nuevos partidos (PASC y Nueva Alianza) estaban obligados a competir de manera individual. Uno de los rasgos de esta elección fue la diferencia de votos que obtuvieron los partidos entre la elección presidencial y la de legisladores. En parte se debió a la insulsa imagen

[21] Hasta 1994 el umbral para mantener el registro como partido político nacional era de 1.5% de la votación nacional. A partir de 1997 el umbral se elevó a 2%.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

del candidato presidencial del PRI, Roberto Madrazo Pintado, quien sólo alcanzó un poco más del 22% de los votos.

No obstante, el PRI logró recuperarse en la elección de legisladores (su votación fue la más baja de su historia con 28.18%), la volatilidad alcanzó 13.84 puntos. Si bien ello fue producto de la baja del PRI y la ganancia de la Coalición por el Bien de Todos, lo fue también por los más de cuatro puntos y medio que obtuvo el PANAL. Este se ha caracterizado por convertirse en un verdadero partido bisagra que puede inclinar el resultado en comicios estrechos, ya que alternativamente ha hecho coaliciones con los tres principales partidos en los comicios estatales. Su fuente principal, como lo es el poderoso Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, le han convertido en la fuerza pragmática más exitosa que existe dentro de la arena electoral a la luz de sus resultados e influencia de posiciones obtenidas.

En la elección intermedia de 2009, el PRI y el PVEM recuperaron una buena cantidad de votos, por lo cual la volatilidad alcanzó casi 17 puntos porcentuales. Esto también fue resultado de que el PAN, y en particular el PRD, perdieron muchos votos respecto a tres años antes. De los ocho partidos que compitieron, únicamente el PSD no alcanzó los suficientes para conservar su registro, con lo que el sistema partidario se estableció en siete partidos que fueron los mismos que participaron en la elección presidencial de 2012. La volatilidad de 2012 tiene una doble lectura. Si la relacionamos con la elección de 2009 resulta sorprendentemente baja, pero si la comparamos con la de 2006, su resultado es mucho mayor.

De alguna manera, los resultados legislativos de 2012 mantienen una continuidad con los de 2009, cuando el PRI recuperó una parte importante de los votos que había perdido en 2006. Así, la volatilidad se redujo a un dígito al alcanzar únicamente 7.88 puntos. Sin embargo, la volatilidad respecto a la elección presidencial de 2006 fue significativamente mayor, ya que fue de 17.09 puntos. El PRI logró reconquistar la Presidencia de la República, sosteniendo su ventaja de 2009 y dejando atrás su fracaso electoral de 2006. La volatilidad de 2015 nuevamente se disparó hasta alcanzar los 17.30 puntos, lo cual es consecuencia de los votos alcanzados por Morena, Movimiento Ciudadano y Encuentro Social, y que resultan básicamente de la pérdida de votos de los tres grandes partidos.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

5. *La polarización del sistema de partidos*

La polarización en el sistema de partidos mexicano, medida a partir de las posiciones políticas de los legisladores, evidencia la intensa competición entre las fuerzas políticas. Cuando las percepciones políticas de los grupos parlamentarios se ubican de manera clara en un continuo izquierda-derecha permite diferenciar a las élites partidarias y analizar sus niveles de polarización. Esta dimensión es entendida como la distancia o proximidad entre las élites, en cuanto a qué tan cerca o alejados se perciben de las demás fuerzas políticas (Sartori, 1992).

Las medias de los resultados de autoubicación ideológica de los diputados/as entrevistados/as se han mantenido estables, toda vez que los del PAN se autoubican más a la derecha (6.07 de media) y los del PRD más a la izquierda (3.02 de media) en todo el periodo analizado (1994-2012). En tanto, el PRI ocupa el centro ideológico con un valor medio de 5.04. Las percepciones que los otros diputados tienen de los partidos son más extremas de lo que cada diputado considera de sí mismo y de su propia agrupación política partidista.

Tabla 3
Actitudes ideológicas de los legisladores mexicanos
(medias por partido)

Legislatura	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006	2006-2009	2009-2013	Media periodo
Autoubicación media de los diputados							
PAN	6.15	5.29	5.88	6.44	6.20	6.47	6.07
PRD	3.65	2.77	3.08	2.82	2.25	3.57	3.02
PRI	4.94	5.90	4.71	5.22	4.46	5.02	5.04
Identificación media de los partidos							
PAN	6.45	5.42	6.38	6.94	6.67	7.41	6.55
PRD	3.27	3.00	4.18	3.14	2.44	4.77	3.47
PRI	5.4	6.00	5.25	5.61	4.96	5.28	5.42
Posición media de los otros diputados sobre los partidos							
PAN	8.94	8.94	9.27	9.17	9.55	9.43	9.22
PRD	2.71	2.68	2.56	2.78	2.30	2.79	2.64
PRI	6.82	6.94	6.09	6.31	6.23	6.32	6.45

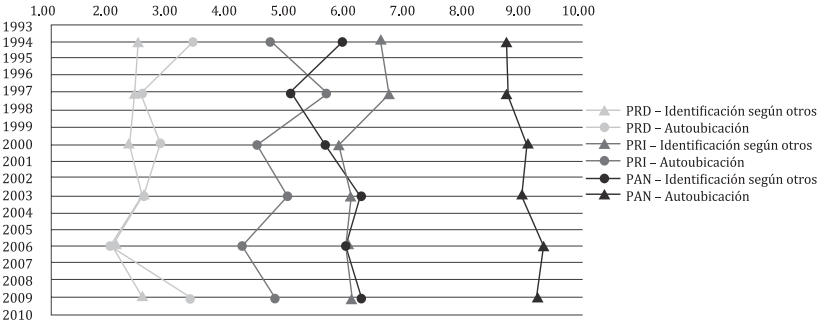
Fuente: Freidenberg y Došek (2012).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

La polarización calculada en función de lo que sostienen los otros partidos muestra que existe cierta distancia entre las autopercepciones y lo que los demás partidos consideran que los partidos defienden ideológicamente. Entre las seis legislaturas analizadas se muestra que hay un primer periodo de polarización media (1994-2006), que se incrementa significativamente (8.9%) en el momento conflictivo de la legislatura 2006-2009, para retroceder nuevamente a los niveles medios que tenía en el periodo previo a la situación de 2006.

Gráfico 1
Autoubicación ideológica *vs.* identificación de los otros



Fuente: Freidenberg y Došek (2012).

Esta diferencia tan significativa entre la autoubicación y la ubicación de los otros da cuenta de que el conocimiento que los políticos tienen de las preferencias de los miembros de los otros partidos y la valoración que hacen de las mismas es bastante diferente a lo que estos responden en las entrevistas realizadas. Esto lleva a pensar sobre la vigencia de ciertos estereotipos en la política mexicana (Freidenberg y Došek, 2012).

Tabla 4
Polarización ponderada según el tamaño del partido en el Legislativo

Periodo legislativo	Según la autoubicación ideológica	Según la ubicación de los otros
1994-1997	0.58	3.48
1997-2000	1.41	5.19
2000-2003	1.24	5.31

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 4 (continuación)
Polarización ponderada según el tamaño del partido en el Legislativo

Periodo legislativo	Según la autoubicación ideológica	Según la ubicación de los otros
2003-2006	1.55	4.95
2006-2009	2.50	8.96
2009-2013	1.10	4.54

Fuente: Freidenberg y Došek (2012).

En todo caso, es posible preguntarse si este continuo de izquierda-derecha se establece como un espacio configurador de las diferencias y si se puede observar en ello una polarización como resultado de las tensiones que expresa el sistema partidario mexicano. Lo cierto es que observado en tres aspectos, en cuanto a la disputa entre el Estado y el mercado, la gratuidad de la educación pública o respecto a una posición ético-moral sobre el aborto (Alcántara Sáez y Rivas, 2013), se aprecia una clara distancia entre las élites parlamentarias. A lo largo de varias legislaturas los integrantes de los diversos partidos han mostrado, a pesar de sus variaciones, una fuerte similitud en sus posiciones, las cuales nos permite definir en qué lugar del espectro ideológico se ubica cada uno.

Tabla 5
Control de precios

	Mucho/bastante	Poco/ ninguno	
Legislatura	PRD	PRI	PAN
1994-1997	74/26	57/43	20/80
1997-2000	78/22	68/32	13/87
2000-2003	77/23	56/44	22/78
2003-2006	77/23	74/25	35/61
2006-2009	78/22	64/36	26/70

Fuente: PELA (1996-2014).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 6
Estado o mercado
(Escala de 1 a 5)

Legislatura	PRD	PRI	PAN
2000-2003	2.69	3.18	3.54
2003-2006	2.32	3.04	3.38
2006-2009	1.91	3.32	3.58
2009-2012	5.00*	6.03*	6.97*

* En 2009-2012 se cambió la escala y se empleó una de 1 a 10.
Fuente: PELA (1996-2014).

Tabla 7
Educación universitaria gratuita
(mucho/bastante y poco/nada)

Legislatura	PRD	PRI	PAN
1994-1997	100/0	72/28	47/53
1997-2000	97/3	60/38	52/48
2000-2003	100/0	92/8	47/52
2003-2006	100/0	90/9	66/26
2006-2009	100/0	93/7	72/26

Fuente: PELA (1996-2014).

Tabla 8
Aborto
(A favor/regulados/en contra) o (1) ilegal
y penalizarlos (10) mujer debe decidir

Legislatura	PRD	PRI	PAN
1994-1997	65/26/4	27/67/5	0/43/55
1997-2000	55/35/10	14/47/27	0/19/81
2000-2003	31/62/8	4/87/12	0/51/45
2003-2006	8.43	7.41	2.65
2006-2009	9.00	6.18	3.75

Fuente: PELA (1996-2014).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

En la década de 1990, respecto a las principales tensiones de la política mexicana, democracia o autoritarismo, cambio o no cambio (antes que izquierda-derecha), los priistas aparecían como los políticos autoritarios y menos dispuestos al cambio. De acuerdo con ciertos estudios demoscópicos (Moreno, 2002), el PRI era el partido que se ubicaba más a la derecha y el PAN se posicionaba en el centro. Estudios más recientes (Consulta Mitofsky, 2013) identifican claramente al PRI y al PAN como partidos que se ubican a la derecha.[22]

En el estudio de PELA (1996-2014), desde esa misma época, mientras el PRD se encuentra en la izquierda y el PAN a la derecha, el PRI se posiciona claramente en el centro del continuo ideológico. En cierta forma, aunque su ubicación no es siempre del todo uniforme, por lo general el PRI se encuentra más cerca del PRD a la izquierda que del PAN hacia la derecha. En cuanto a control de precios, educación pública universitaria y una política que penalice la interrupción del embarazo, el PRI y el PRD tienen una mayor aproximación, pero sobre privilegiar al mercado sobre el Estado el acercamiento es más claro con el PAN.

El PRD y el PAN en todos los casos se ubican en los polos opuestos, claramente a la izquierda y a la derecha respectivamente. En cuanto a los legisladores del PRD, prácticamente en todas las legislaturas mantienen una misma posición sobre los cuatro temas, no así los legisladores del PAN, los cuales permiten observar ciertas variaciones. Sus posicionamientos son sin duda radicales, en donde con estas temáticas es posible percibir con claridad una fuerte distancia ideológica resultado de su polarización.

6. *La nacionalización de los partidos y de los sistemas de partidos*

La nacionalización del sistema partidario, analizada a partir de los diferentes ámbitos territoriales, es una dimensión que nos permite conocer si las tendencias del electorado en las diferentes áreas geográficas electorales se han vuelto más homogéneas en términos de su comportamiento político electoral. Es una herramienta útil para observar si las

[22] En un estudio realizado por Consulta Mitofksy, en una escala de 1 a 5, en donde uno es "totalmente izquierda" y 5 "totalmente derecha", el PRD es ubicado por los ciudadanos en 1.9, mientras el PRI y el PAN son ubicados en 3.8. Asimismo, existe una fuerte coincidencia en la autoubicación de los ciudadanos que mantienen con cada uno de los partidos una identidad partidista.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

principales fuerzas políticas, en el transcurso de distintos comicios, han venido sosteniendo y/o mejorando la distribución de su apoyo electoral a lo largo del territorio nacional y que a su vez nos permite conocer si la distribución del electorado en las diferentes circunscripciones en que se divide electoralmente el país tiende o no a ser cada vez homogénea. Como proceso, el desarrollo de la nacionalización representa un paso crucial en la estructuración de la política partidaria (Caramani, 2004).

De acuerdo con Mainwaring y Jones (2003), un sistema de partidos es alta o fuertemente nacionalizado cuando los porcentajes de votos de los principales partidos son similares o no difieren mucho a través de las unidades geográficas o entre una provincia y otra, pues en un sistema partidario nacionalmente débil, los porcentajes de votos de los partidos varían ampliamente a lo largo de las regiones, o entre un ámbito territorial y otro. La misma lógica se aplica a los partidos: aquéllos que están altamente nacionalizados obtienen porcentajes relativamente equiparables de votación en las diferentes unidades geográficas, mientras que los partidos débilmente nacionalizados tienen variaciones electorales bastante sensibles entre las unidades territoriales.[23]

En las elecciones más recientes, particularmente en las presidenciales, hemos observado que junto al PRI se ha desarrollado una expansión de la presencia partidario electoral de otras dos fuerzas políticas, el PAN y el PRD. En el caso mexicano la nacionalización ha significado, en cuanto competición partidaria, una evolución hacia la configuración de un electorado nacional con valores e ideales cada vez más similares, el desarrollo de organizaciones partidarias nacionales y la construcción de un sistema de partidos que se reproduce e interactúa a lo largo y ancho del país. Con la nacionalización, la política local ha sido remplazada por alineamientos y oposiciones de un electorado estructurado por los partidos nacionales.

[23] Mainwaring y Jones (2003) desarrollaron un Índice de Nacionalización Partidaria (INP) y un Índice de Nacionalización del Sistema de Partidos (INSP) a partir del coeficiente de concentración de Gini, mediante el cual examinan tanto la nacionalización partidaria como la nacionalización del sistema partidario. Es una versión (invertida) del índice de Gini para cuantificar la desigualdad del porcentaje de votos de los partidos a lo largo de los estados o las provincias. En esta propuesta, un coeficiente cero significa que un partido gana todos sus votos en un solo lugar y ninguno en los demás, sin embargo, si el coeficiente se acercara a uno significaría que un partido recibió igual porcentaje de votos en cada una de las circunscripciones. El grado de nacionalización del sistema partidario es el promedio ponderado del coeficiente de Gini a través de todos los partidos en el país.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 9
Nacionalización del sistema de partidos
a partir de datos presidenciales. 1994-2012

Año	PAN (INP)	PRI (INP)	PRD (INP)	INSP
1994	0.80	0.95	0.68	0.79
2000	0.83	0.87	0.65	0.78
2006	0.81	0.86	0.79	0.76
2012	0.81	0.92	0.81	0.83

INP: índice de nacionalización partidaria, que es el inverso de Gini; INSP: índice de nacionalización del sistema de partidos.
Fuente: elaboración propia mediante el índice de Mainwaring y Jones (2003).

De acuerdo con la tabla 9, el PAN presenta un resultado en el que tuvo su mejor desempeño en la elección de 2000. Sin embargo, se ha estabilizado en una nacionalización (INP) de alrededor de 0.80 a lo largo de cuatro procesos presidenciales. Por su parte, el PRI obtuvo un nivel de nacionalización muy alto en 1994, el cual fue disminuyendo tanto en 2000 y todavía más en 2006, aunque en 2012 lo volvió a mejorar para regresar nuevamente a un nivel de nacionalización por encima de 0.90. La izquierda tiene diferencias sustanciales entre las primeras dos elecciones y las dos últimas, llegando recientemente a un nivel de 0.80 de nacionalización, resultado muy similar al de Acción Nacional.

La nacionalización del sistema de partidos en conjunto empezó a descender después de 1994. Lo anterior, sin embargo, es básicamente una consecuencia de la pérdida de nacionalización del PRI, después de que este partido había alcanzado 0.95, un nivel de nacionalización muy alto, producto de una votación bastante homogénea en el país. En el año 2000 el PRI bajó a 0.87 y en 2006 a 0.86. Estos resultados del Revolucionario Institucional hicieron que en conjunto los partidos políticos bajaran el INSP de 79.15 en 1994 a 77.55 en 2000 y a 76.30 en 2006. De hecho, esto sucedió a pesar del mejoramiento de la distribución que tuvieron los opositores, el PAN en el año 2000 y la izquierda hacia 2006. En 2012, al mejorar el PRI sustancialmente su nivel de nacionalización, el INSP volvió a crecer para llegar a 83.08, el más alto de la serie de los cuatro procesos.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Este último resultado es, sin duda, producto de los buenos niveles de nacionalización que han alcanzado las principales fuerzas políticas en México, los cuales se han venido mejorando a través de los años. Es también una consecuencia de la renovación del sistema partidario en el país, que ha implicado, por un lado, la desaparición del viejo sistema de partido hegemónico y la formación de uno nuevo, más plural y democrático. Esto implicó, con el tiempo, una pérdida de homogeneidad en la presencia nacional del PRI y un aumento en el desempeño regional tanto del PAN como de la izquierda mexicana. Pero ahora que el PRI volvió a alcanzar una mejor votación en el contexto nacional, el índice de nacionalización del sistema de partidos se elevó considerablemente.

7. *La institucionalización de los vínculos de los partidos con la ciudadanía*

Durante un largo periodo, bajo el recurso retórico de la Revolución mexicana, el debate ideológico y la polarización clásica entre izquierda y derecha se mantuvo como un referente menor respecto a la institucionalización y el consenso generado alrededor del sistema político. El desarrollo del país se había construido sobre una estructura autoritaria que otorgaba beneficios a todo aquel que estuviese dispuesto a integrarse y subordinarse, aunque también se estableció una política que marginaba a los opositores. Para mantenerse lejos de la pluralidad, el régimen combinaba eficientemente el control corporativo y la represión política. Finalmente, cuando el gobierno aceptó que el régimen tenía que liberalizarse, diversas organizaciones de la izquierda asumieron el reto de participar en los nuevos canales institucionales, lo cual explica que dentro de la oferta partidaria mexicana hubiera una proliferación de partidos que se pretendieron ubicar en el espacio del centro hacia la izquierda.

Con la intensa crisis económica al doblar la penúltima década del siglo XX, la situación tomó un rumbo distinto al aparecer en el centro del escenario la controversia democracia/autoritarismo, misma que se ubicó durante dos décadas como la principal tensión de la política mexicana. La disputa, en buena medida se estableció entre el apoyo y el rechazo al régimen autoritario. Pero mientras las fuerzas de izquierda tardaron en asimilar la nueva realidad, organizaciones como el PAN, supieron mantenerse y capitalizar con cierto éxito el hartaz-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

go ciudadano que buscaba superar la hegemonía largamente ejercida por el PRI. La izquierda fue poco a poco superando su división hasta competir más o menos unificada en la elección de 1988. No obstante, durante una década el régimen se aprovechó de la amplia diversidad de fuerzas opositoras, pero también de la incapacidad de éstas para establecer una clara línea de continuidad y un proyecto alternativo de nación.

En la década de 1990, al dar paso a la transición democrática, las fuerzas políticas se fueron decantando hasta establecerse dos grandes partidos como opositores al partido oficial. La elección presidencial de 1994 fue clara al respecto. Al mismo tiempo, ese año resulta clave para comprender las funciones del nuevo sistema de partidos. Una profunda crisis política (levantamiento zapatista en Chiapas y asesinato del candidato presidencial del PRI) además de una crisis económica al terminar el año, sólo pudieron superarse con una nueva reforma electoral a partir de una negociación entre las fuerzas políticas que le dieron centralidad al sistema partidario. Así transcurrió la pérdida del control del PRI en la Cámara de Diputados y la pérdida de la Presidencia de la República en el año 2000. Esta elección, como expectativa del cambio político, cerró con la alternancia la disputa entre democracia y autoritarismo, para abrir con mayor claridad la tensión entre una política de izquierda y otra de derecha. Las últimas dos elecciones presidenciales, las de 2006 y 2012, dan cuenta de ello.

En los hechos, el PRI y el PAN se disputan el margen derecho del espectro político, el cual contiene por mucho a la mayoría del electorado. La izquierda, por su parte, sigue siendo minoritaria aun cuando ha logrado buenos resultados compitiendo coaligada. Todo ello ha dado como resultado una sólida institucionalización del sistema de partidos, el cual ha sostenido una clara competición entre los tres principales partidos desde hace más de veinte años. La tendencia a realizar alianzas partidarias ha sido a partir de entonces un elemento regular dentro de la oferta partidaria, si bien ésta dio un giro importante después de la alternancia.

De ser un factor unificador de fuerzas para tratar de derrotar al PRI, pasó a configurarse como un elemento natural que intenta optimizar el voto para fines de conservación del registro y obtención de mayores espacios de poder. En este sentido de rendimiento racional, los partidos han conformado alianzas relativamente estables, mismas que han prefigurado las características de una oferta más o menos cla-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ra para los electores. Además, esta situación ha permitido estabilizar el número de partidos presentes dentro del contexto de la competencia, lo cual ha hecho que las posibilidades de ingreso para nuevas fuerzas políticas paradójicamente se haya reducido en una proporción inversa a lo que se podría esperar en un escenario democrático.

Sin embargo, como consecuencia del avance mismo de la pluralidad en los diversos niveles territoriales de gobierno, de manera muy rápida los partidos comenzaron a tratar de hegemonizar y acotar los alcances de la autoridad electoral procurando inclinarla a sus intereses. De esta manera, debido a la idea de influir en dichos espacios, los procesos de designación y diseño de las instituciones electorales comenzaron a ser abiertamente considerados como un asunto donde la "representación" partidaria debería ser el criterio a considerar como prioritario, colocándolo por encima de los factores meritocráticos o del desempeño dentro del servicio profesional electoral. Por el contrario, a partir del año 2003, la abierta vinculación de designar a los integrantes de los órganos electorales bajo un criterio de pesos y contrapesos, comenzó a restar en el ánimo de la opinión pública y de los propios actores partidarios acerca de la objetividad e imparcialidad en el desempeño de los árbitros, lo cual tuvo una primera expresión de alarma en los polémicos comicios presidenciales de 2006.

La elección presidencial de 2006 devolvió al sistema a un punto de ruptura y potencial ingobernabilidad similar al experimentado en 1988, en tanto se dio una clara e intensa polarización izquierda/derecha que rompió con la búsqueda tradicional del centro y la moderación que usualmente hacían gravitar la contienda entre el PRI y la oposición. Con el acceso del PAN al poder, el PRD pudo convertirse en una fuerza ascendente de contraste que relegaría por primera vez al PRI a un tercer sitio dentro de los comicios presidenciales. El carácter estrecho del resultado complicó todavía más una elección que se había vuelto ríspida en los debates y el discurso, en el que se apelaba un escenario de voto económico que detonó los ánimos para hablar de ricos y pobres, de sus diferencias expresadas en la desigualdad social acumulada y de la urgencia por afrontar la crisis de empleo, pobreza e inseguridad no atemperadas pese a la propia alternancia.

A pesar de que las elecciones de 2009 estuvieron caracterizadas por un retorno a la tranquilidad política, el contexto de polarización político-temático de las agendas partidarias se ha colocado en una suerte de estancamiento. El caso más sustantivo ha sido el prolongado

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

proceso de desacuerdos para emprender reformas estructurales asociadas a la reactivación económica y mejorar el diseño del federalismo. Pero sobre todo, se constata por la imposibilidad de emprender acuerdos importantes en torno a la propia gobernabilidad democrática, a pesar de que el Congreso aprobó en 2007 una Ley para la Reforma del Estado, en la cual se intentó adecuar aspectos que iban desde la forma de gobierno hasta el diseño del sistema electoral. Pese a las reformas acordadas, el diseño político electoral ha quedado incompleto hasta el presente.

Otro de los factores que han propiciado el alejamiento de los ciudadanos con los partidos, ha sido el alto costo de la administración pública y el bajo rendimiento de servicio que se recibe a cambio. En esto está incluido el mantenimiento de los gastos ordinarios y los costos de campaña devengados por los partidos, los cuales no se corresponden con un discurso que intenta justificar la necesidad de tener un sistema electoral con costos altos y con demasiadas protecciones organizativas. Para garantizar armonía y relaciones tersas entre los actores políticos, el sistema se encuentra obligado a tener listados y padrones, una credencial de elector con fotografía que sirva como medio de identidad, un servicio profesional de carrera permanente capaz de fiscalizar y transparentar los recursos financieros y a la vez monitorear los tiempos de radio y televisión que reciben los partidos.

La ciudadanía y la opinión pública poseen la impresión de que el costo por voto y la inversión realizada (que conlleva en sus dimensiones federal y local un conjunto acumulado cercano a los mil quinientos millones de dólares anuales) no se asocian con su calidad y capacidades legislativas o de gobierno, ubicando cada vez más a esta dimensión como una de las fuentes de corrupción que, paradójicamente, menos contribuyen para la evolución y consolidación de la democracia mexicana (Centro de Estudios Espinosa Yglesias-Integralia, 2013).

Adicionalmente, de manera significativa en la elección de 2015, se ha dado un alarmante incremento de la violencia dentro del marco de las contiendas electorales. Asesinatos de funcionarios y de candidatos, hecho que justamente reabre el expediente del uso de la violencia política electoral extrema. Desde entonces, esto ha sido un factor latente que ha venido a crear condiciones adversas al contexto democrático, en tanto se incrementan las voces que reclaman acciones de que deben emplearse ya mecanismos más contundentes en la lucha

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

contra la intervención del crimen organizado dentro de los propios partidos y en las elecciones.

Bajo este panorama, la respuesta del sistema de partidos ha sido precaria, si bien cabe anotar que con la aprobación de las candidaturas independientes (en cumplimiento a una sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos), ha abierto un escenario a considerar en el corto y mediano plazo, en donde los partidos tendrán que adaptar sus mecanismos a efecto de seguir colocados como una opción atractiva para los ciudadanos. Adicionalmente, con la aprobación de las figuras de iniciativa popular legislativa y consulta popular (si bien condicionadas por requisitos formales que harán difícil su puesta en marcha), los partidos también se verán impactados en lo relativo a generar agendas temáticas más atentas y sensibles a las exigencias ciudadanas.

Pese a la expectativa de debatir sobre temas como la reducción del tamaño de las cámaras o bien restaurar el mecanismo de la reelección consecutiva de los legisladores, en este punto los partidos políticos se han mostrados reacios y contradictorios respecto a alentar por esta vía un modelo distinto de rendición de cuentas. Se presume que ello amenaza al sistema de controles internos que regularmente hace que los partidos designen con escasa competencia real a sus candidatos.

Sin embargo, la reelección poco servirá para los fines que estima la ciudadanía, ya que con partidos políticos altamente centralizados, disciplinados e institucionalizados como acontece en el caso de México, antes que una mayor eficiencia de los legisladores haría más propicio fortalecer la inmovilidad de la clase política. Si bien este argumento es considerado por muchos como una excusa retórica, no deja de tener algo de razón a la luz de la propia trayectoria histórica del país. Como podrá advertirse, el nexo partidos-ciudadanía es uno que debe ser atendido de manera sustantiva, si se pretende tener una base de apoyo y movilización social importante para la profundización y afianzamiento de la democracia.

V. Conclusiones

El sistema de partidos en México ha sufrido en los últimos treinta y cinco años una doble transformación. La primera va de la etapa de liberalización hasta la transición, en donde una gran cantidad de par-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tidos que se incorporaron en el sistema compitieron por los votos, los cuales fueron concentrados en su mayoría por el partido hegemónico. Después de la transición hubo una nueva conformación del sistema partidario, en donde de acuerdo con la competencia observamos tres grandes partidos y otros que giran a su alrededor. Es cierto que han sido varios los que han buscado insertarse al sistema, aunque muy pocos han logrado permanecer en él. No obstante, los resultados electorales nos indican que si bien participan desde 1994 prácticamente los mismos partidos, los votos obtenidos han variado de manera considerable entre una y otra elección. Existe, pues, una cierta persistencia en la composición del sistema de partidos pero una notable inestabilidad en la distribución de los votos.

Es posible señalar que al haberse asentado en buena parte del país dos formaciones políticas junto al PRI, tanto el PAN como el PRD, se ha producido cierto realineamiento político electoral a través de los años, el cual, por otra parte, de ninguna manera parece haberse necesariamente consolidado de manera definitiva. Las condiciones de inestabilidad experimentadas por el Congreso mexicano después de 1997 por la falta de mayorías o coaliciones de gobierno responsables reflejan con mucha nitidez el rostro de la transición: tendencia a la concentración y balcanización de poderes en los estados, con mínimo interés por la transparencia y la rendición de cuentas. Por otra parte, limitaciones muy claras por parte de los legisladores respecto a la comprensión de sus nuevas responsabilidades más allá de sus lealtades partidarias (Aguayo, 2010).

Lo anterior nos plantea la interrogante respecto a si el sistema partidario se dirige hacia una nueva transformación que supere al que resultó de la transición, el cual no ha sido capaz de consolidar la democracia ni alcanzar una de calidad. El comportamiento electoral de 2015 parece conducirnos hacia ese derrotero, pues el desgaste de los tres partidos que condujeron la transición resulta más que evidente. Es pronto para saberlo, pero los indicadores de las últimas elecciones empiezan a dar prueba de ello.

Un Congreso con una limitada diversidad en su representación social efectiva explica la escasa confianza que los ciudadanos poseen respecto de dicha institución y del sistema partidario que lo produce. Pese a los planteamientos y disposiciones legales que suponen empoderamiento e inclusión de ciertos segmentos de la población, no existe una visión más abierta respecto a la representación corporativa

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tradicional, misma que sigue centrada en un corporativismo social, como el ejercido principalmente por el PRI durante los años previos a la alternancia en el poder. El reto actual para los partidos es producir en su lugar, un esquema de participación abierto y con ciudadanos auténticamente libres para emitir su voto.

Pese a su longevidad y alentadoras transformaciones, entre las cuales hay que destacar el avance de las mujeres en los espacios de representación y el surgimiento de las primeras campañas exitosas de candidatos independientes dentro de los diversos ámbitos de competencia nacional y local, el sistema partidario-electoral sigue manteniendo una cita inconclusa con la democracia. Nadie puede poner en duda que su diseño y operación responden a una concepción política que ha intentado resolver las eventualidades que se han presentado en el camino, con el objetivo de mantener un escenario básico de confianza. De esta manera, los retos que el sistema partidario mexicano tiene enfrente no se refieren a contemplar o controlar prácticas que alteren a la equidad de la competencia entre los propios partidos, sino que se remiten a fortalecer un nexo de confianza e interés entre los electores.

De nada servirán la promoción de leyes o castigos más duros si son los propios partidos los primeros en violarlas o reinterpretarlas buscando resquicios en la lógica de sacar ventaja anticipada conforme se acerque la fecha en que se desarrollan las contiendas. Si no se propicia un proceso de mayor autocontrol y a la vez que haya menos disponibilidad de recursos que alienten a la compra o la coacción del voto, la transición hacia la democracia electoral plena seguirá siendo uno de los puntos que seguirá postergando su consolidación y que consecuentemente sea un factor de apoyo para ampliar los espacios de participación e influencia de todos los ciudadanos. Ese sería sin duda, el legado que un país como México debería recibir después de este largo deambular hacia la democracia.

VI. Bibliografía

Ackerman, John M. (coord.) (2011), *Elecciones 2012. En busca de equidad y legalidad*, México, BID-Senado de la República, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Aguayo Quezada, Sergio (2010), *Vuelta en U. Guía para entender y reactivar la democracia mexicana,* México, Taurus.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y RIVAS, Cristina (2013), *Opinión sobre el aborto desde la perspectiva de los legisladores latinoamericanos*, Élites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA), Universidad de Salamanca. Boletín, núm. 54, *http://americo.usal.es/oir/elites/*.

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (2014), "Valores e ideas de la participación política en militantes partidistas mexicanos", en ALARCÓN OLGUÍN, Víctor y PALMA, Esperanza (eds.), *Instituciones, participación y representación políticas en México*, México, UAM-Iztapalapa / Tirant Lo Blanch,

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor, BECERRA CHÁVEZ, Pablo Javier, CUNA PÉREZ, Enrique, EMMERICH, Gustavo E., ESCAMILLA CADENA, Alberto y GONZÁLEZ MADRID, Miguel (2012), *Elecciones 2012. Evaluación e implicaciones políticas*. México, UAM-Iztapalapa.

AZIZ NASSIF, Alberto (1992), "1991: las elecciones de la restauración", en AZIZ, Alberto y PESCHARD, Jacqueline (coords.), *Las elecciones federales de 1991*, México, CIIH-UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

BARTOLINI, Stefano y MAIR, Peter (1990), *Identity, competition, and electoral availability*. Cambridge, Cambridge University Press.

BECERRA, Ricardo, SALAZAR, Pedro y WOLDENBERG, José (2005), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, 3a. ed. México, Cal y Arena,

CANTÚ ESCALANTE, Jesús y RUIZ VALERIO, Jesús (coords.) (2011), *¿Para qué reformar? Los impactos de la reforma electoral de 2007 en los procesos estatales de México*, México, Fontamara-IEEM-ITESM.

CARAMANI, Danielle (2004), *The Nationalization of Politics. The Formation of National Electorates and Party Systems in Western Europe*, Nueva York, Cambridge University Press.

CARBONELL, Miguel y SALAZAR, Pedro (2006), *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

CÁRDENAS, Cuauhtémoc (2010), *Sobre mis pasos*, México, Aguilar.

CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.) (2014), *Reformar sin mayoría. La dinámica del cambio constitucional en México, 1997-2012*, México, Taurus-CIDE.

CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.) (2002), *Gobernar sin mayoría. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE.

CAVAROZZI, Marcelo y ABAL MEDINA, Juan Manuel (comps.) (2002), *El asedio a la política. Los partidos políticos latinoamericanos en la era neoliberal*, Buenos Aires, Homo Sapiens Ediciones-Konrad Adenauer.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

CENTRO DE ESTUDIOS ESPINOSA YGLESIAS-INTEGRALIA CONSULTORES (2013), *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*, México, CEEY-Integralia.

CHACÓN ROJAS, Oswaldo (2011), *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*, México, Fontamara.

COLOMER, Josep (2004), *Cómo votamos. Los sistemas electorales del mundo. Pasado, presente y futuro*, Barcelona, Gedisa.

CONSULTA MITOFSKY (2013), *Geometría electoral en México*, año X, núm. 503, octubre.

CÓRDOVA, Lorenzo y SALAZAR, Pedro (coords.) (2009), *Democracia sin garantes. Las autoridades* vs. *la reforma electoral*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

COX, Gary W. (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales en el mundo. Hacer que los votos cuenten*, Barcelona, Gedisa.

DAALDER, Hans y MAIR, Peter (eds.) (1983), *Western European Party Systems. Continuity and Change*. London, Sage Publications.

DALTON, Russell J. (1988), *Citizen Politics in Western Democracies*, Chatham, New Jersey, Chatham House Publisher Inc.

DÍAZ SANTANA, Héctor (coord.) (2011), *Diagnóstico de la justicia electoral en las entidades federativas*, México, Plaza y Valdés-Asociación de Tribunales y Salas Electorales de la República Mexicana.

FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomàš (2012), "¿Qué divide a los políticos mexicanos?", *Revista Mexicana de Estudios Electorales, SOMEE*, núm. 11, pp. 135-157.

GARAVITO ELÍAS, Rosa Albina (2010), *Apuntes para el camino. Memorias sobre el PRD*, México, EON Sociales-UAM-Azcapotzalco.

GARRIDO, Luis Javier (1993), *La ruptura. La corriente democrática del PRI*, México, Grijalbo.

GÓMEZ TAGLE, Silvia (1993), *Las elecciones de 1991. La recuperación oficial*, México, La Jornada-GV Ediciones.

GÓMEZ TAGLE, Silvia (2009), *¿Cuántos votos necesita la democracia? La participación electoral en México, 1961-2006*, México, IFE.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo y CADENA ROA, Jorge (coords.) (1988), *Primer informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI-CIIH-UNAM.

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (coord.) (1990), *Segundo informe sobre la democracia: México 1988*, México, Siglo XXI-CIIH-UNAM.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos (2010), *La intervención de los organismos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Hernández Norzagaray, Ernesto (2009), *Los Méxicos electorales. Integración, organización y administración electoral*, México, Instituto Federal Electoral.

Instituto Belisario Domínguez (2010), *Reforma política. Seminario de análisis*, México, IBD-PNUD y CEPNA.

Instituto Federal Electoral (2009a), *El sistema de cómputo de votos en las elecciones federales*, México, IFE.

Instituto Federal Electoral (2009b), *Análisis comparado de la reforma constitucional y legal 2007-2008*, México, IFE.

Instituto Federal Electoral (2010a), *Veinte años del padrón electoral y la credencial para votar en México*, México, IFE.

Instituto Federal Electoral (2010b), *El sistema integral para la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión (SIATE)*, México, IFE.

Instituto Federal Electoral (2010c), *El IFE y el costo de la vida democrática en México*, México, IFE.

Key, V. O. (1955), "A Theory of Critical Elections", *Journal of Politics*, vol. 17, núm.1, pp. 3-18.

Klesner, Joseph L. (1997), "The Mexican Midterm Congressional and Gubernatorial Election of 1997: End of the Hegemonic Party System", *Electoral Studies*, vol. 16 (4), pp. 567-575.

Laakso, Marku y Taagepera, Rein (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.

Lijphart, Arend (1995), *Sistemas electorales y sistemas de partidos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Loaeza, Soledad (1999), *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994*, México, Fondo de Cultura Económica.

López Aguilar, Heriberto Benito (2010), *El control jurídico del poder político en México*, México, IEEM.

Luna Ramos, José Alejandro (coord.) (2011), *Sistema de justicia electoral en México*, México, Porrúa-Universidad Panamericana.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (coords.) (1995), *Building Democratic Institutions. Party systems in Latin America*, Stanford, Standford University Press.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

MAINWARING, Scott y JONES, Mark (2003), "La nacionalización de los partidos y los sistemas de partidos: una medición empírica y su aplicación en el continente americano", *Política y gobierno*, vol. X, núm. 1, primer semestre, pp. 63-101.

MAIR, Peter (ed.) (1990), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press.

MAIR, Peter (1997), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press.

MEDINA TORRES, Luis Eduardo y GILAS, Karolina M. (2015), *Candidaturas independientes. Desafíos y propuestas*, México, TEPJF-Tirant Lo Blanch.

MOLINAR HORCASITAS, Juan (1991), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y Arena.

MORENO, Alejandro (2002), "Ideología y voto: dimensiones de la competencia política en México en los noventa", en ELIZONDO MAYER-SIERRA, Carlos y NACIF HERNÁNDEZ, Benito (comps.), *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, CIDE-FCE.

MORENO, Alejandro (2009), *La decisión racional. Votantes, partidos y democracia en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-H y Cámara de Diputados.

NEGRETTO, Gabriel (coord.) (2010), *Debatiendo la Reforma Política. Claves del cambio institucional en México*, México, CIDE.

NIETO CASTILLO, Santiago (2002), *La interpretación de los órganos electorales*, México, Fundap, Colección Derecho, Administración y Política.

NOHLEN, Dieter (2008), *Sistemas electorales en su contexto*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

NORRIS, Pippa (2004), *Political Engineering. Voting Rules and Political Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.

OÑATE, Pablo y OCAÑA, Francisco A. (1999), *Análisis de datos electorales*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.

OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús (2006), *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa.

PASQUINO, Gianfranco (2004), *Sistemas políticos comparados*. Buenos Aires, Prometeo y Bononia University Press.

PEDERSEN, Mogens N. (1979), "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", *European Journal of Political Research*, vol. 7 (1), pp. 1-26.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Reyes del Campillo, Juan y Hernández Vicencio, Tania (2006), "Partidos y sistemas de partidos en México. De la hegemonía al pluralismo", en Attili, Antonella (coord.), *Treinta años de cambios políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa-Cámara de Diputados.

Reyes del Campillo, Juan (2014), "El sistema de partidos y la transición democrática en México", *El Cotidiano*, UAM-Azcapotzalco, núm 187, septiembre-octubre, pp. 111-125.

Sartori, Giovanni (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.

Sartori, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed. ampliada, Madrid, Alianza Editorial.

Valdés Ugalde, Francisco (2010), *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México,* México, FLACSO-Gedisa-Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

Ware, Alan (1996), *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.

Woldenberg, José (2012), *La transición democrática en México*, México, El Colegio de México.

Wolinetz, Steven B. (ed.) (1988), *Parties and Party Systems in Liberal Democracies*, London, Routledge.

Bases de datos

Instituto Nacional Electoral, *www.ine.org.mx*.

Presidencia de la República, *www.presidencia.gob.mx*.

Proyecto de Investigación "Elites Parlamentarias de América Latina" (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación "Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina" (SISPSUB). Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Revista *Voz y Voto*, *www.vozyvoto.com.mx*.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *www.te.gob.mx*.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Siglas de partidos políticos

PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PAN	Partido Acción Nacional
PV	Partido Verde Ecologista de México
PT	Partido del Trabajo
PNA	Partido Nueva Alianza
MC	Movimiento Ciudadano

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

VII. Anexos

Tabla 10
Composición del Senado. 1976-2018

Partido	1976-1982	1982-1988	1988	1991	1994	1997	2000-2006	2006-2012	2012-2018
PRI	63	64	60	61	94	76	60	33	55
PPS	1								
PAN				1	25	33	46	52	38
PVEM						1	5	6	6
PT					1	2	0	5	5
PRD			4	2	8	16	15	26	22
Convergencia /Movimiento Ciudadano							1	5	1
PANAL								1	1
Total	64	64	64	64	128	128	128	128	128

Fuente: Elaboración propia con datos del Senado de la República. Entre 1988 y 2000 el Senado se renovó parcialmente cada tres años.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 11
Composición de la Cámara de Diputados. 1979-2018

Partido	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015*
PRI	296	299	292	260	320	300	239	211	224	106	237	213	207
PAN	43	51	38	102	89	119	121	206	151	206	143	114	110
PCM	18												
PSUM		17											
PMS			18	18									
PST	10	11											
PFCRN			12	38	23								
PDM	10	12	12										
PARM	12		11	30	15								
PVEM							8	17	17	17	21	28	42
PT						10	7	7	6	13	13	14	0
PPS	11	10	11	37	12								
PRT			6										
Coalición FDN				15									
PRD					41	71	125	50	97	127	71	101	61

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 11 (continuación)
Composición de la Cámara de Diputados. 1979-2018

Partido	1979	1982	1985	1988	1991	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015*
Convergencia Movimiento Ciudadano								4	5	17	6	20	25
PAS								2					
PSN								3					
PANAL										9	9	10	11
PASC										5			
PES													8
MORENA													35
Independiente													1
Total	400	400	400	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500

* Integración resultante después de la elección extraordinaria del distrito 1 de Aguascalientes, considerando la asignación original determinada por el INE. Si bien el Partido de Trabajo logró conservar su registro nacional, ya no fue posible asignarle diputados de representación proporcional ni tampoco los diputados que habían sido electos en distritos uninominales de mayoría debido a alianzas con el PRD pudieron formar un grupo parlamentario, ya que los ordenamientos legislativos señalan que los grupos se forman con los partidos políticos con registro al momento de instalarse la legislatura, cuestión que incumplía el PT en ese momento.

Fuente: elaboración propia con datos de la Cámara de Diputados.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

LOS CAMBIOS EN EL SISTEMA DE PARTIDOS COSTARRICENSE: VIEJOS Y NUEVOS ACTORES EN LA COMPETENCIA ELECTORAL

María José Cascante Matamoros*

Sumario: I. *Introducción*. II. *Evolución del sistema electoral*. III. *Contexto político*. IV. *La competencia partidista costarricense: evidencia de la evolución y el cambio*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. Introducción

Costa Rica se ha caracterizado como un sistema de partidos políticos tradicionalmente bipolar y estable, que luego se consolidó en un bipartidismo institucionalizado. Esto fue posible gracias al acuerdo entre las élites y la solidez del Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) y el Código Electoral fruto del *cleavage* de 1948. Luego de la guerra civil y los resultados de la Asamblea Nacional Constituyente se ha definido la estabilidad de la competencia partidista costarricense. Recientemente, el sistema de partidos costarricense ha experimentado un aumento de la fragmentación de la competencia, la competitividad, la volatilidad electoral agregada y el abstencionismo. A raíz de estos cambios es importante preguntarse: ¿qué ha cambiado en el sistema de partido?, ¿qué explica el aumento en la fragmentación, la competencia, la competitividad, la volatilidad electoral agregada y el abstencionismo? Responder a estas preguntas permite conocer la situación actual de la competencia electoral y la política costarricense.

El objetivo principal de este trabajo es describir la competencia partidista para conocer la evolución del sistema de partidos, a través de los principales indicadores del estudio del sistema de partidos. Además de comprender, a través del estudio del sistema electoral y el

* Universidad de Costa Rica, Costa Rica

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

contexto político, los cambios más importantes que se han producido y han tenido consecuencias sobre la competencia partidista. Un sistema de partidos se encuentra institucionalizado cuando la competencia es una serie de interacciones esquematizadas. Es decir, que cuenta con reglas que son respetadas por los actores y con regularidad en las elecciones.

Desde la Guerra Civil de 1948 el país se ha enfrentado cada cuatro años a elecciones, con las de 2014 se suman 16 convocatorias electorales, con la presencia de diversos partidos políticos, unos más institucionalizados que otros. Además de estabilidad y legitimidad en las reglas del juego y en la competencia, para que un sistema de partidos se sostenga en el tiempo debe existir estabilidad en la oferta partidista, es decir, los partidos deben "tener raíces más o menos estables en la sociedad" y ser importantes por sí mismos no sólo por sus liderazgos. Al definir estos criterios Mainwaring y Scully (1996: 3-4) clasificaron los países latinoamericanos y Costa Rica fue puntuada como el país latinoamericano con mayores niveles de institucionalidad en el sistema de partidos.

La presente investigación analiza si los criterios presentados anteriormente aún se aplican para el caso costarricense. Además, explica las razones para que se haya producido dicho cambio en un sistema de partidos que ha experimentado a lo largo de muchos años una competencia hasta cierto punto predecible. En primer lugar, el artículo presenta datos del calendario de las elecciones que se van a analizar y la evolución del sistema electoral. En segundo lugar, se resumen los eventos más relevantes del contexto político para comprender los cambios que se evidencian, luego se describe la competencia electoral costarricense a través de indicadores del sistema de partidos: fragmentación, concentración de votos, competitividad, volatilidad electoral agregada, composición de la Asamblea Legislativa, polarización ideológica y abstencionismo. Finalmente, se presentan algunas conclusiones importantes del estudio del caso.

II. Evolución del sistema electoral

El presente trabajo analiza las elecciones posteriores a la guerra civil de 1984, es decir, a partir de 1953 y hasta el presente (tabla 1). Con los datos de 15 elecciones resulta posible evidenciar una evolución del

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sistema de partidos. En Costa Rica, el Poder Ejecutivo nacional lo dirige el presidente de la República que es electo directamente por los ciudadanos. En el nivel legislativo se eligen por representación proporcional a los 57 diputados nacionales, en correspondencia con las siete provincias, aunque las mismas no tienen relevancia administrativa. En el nivel local el Poder Ejecutivo es detentado por el alcalde, que se elige directamente en cada cantón, y a un síndico y su suplente por cada distrito. La rama legislativa del municipio se configura por los Concejos Municipales que también se eligen directamente. En casos especiales se puede elegir un Concejo Municipal de Distrito y un intendente (Constitución Política de la República de Costa Rica y Código Electoral de Costa Rica).

Tabla 1
Calendario electoral

	Presidencial		Candidatos en segunda vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Diputados nacionales
Año	Primera Vuelta	Segunda Vuelta				
1953	26 de julio					26 de julio
1958	2 de febrero					2 de febrero
1962	4 de febrero					4 de febrero
1966	6 de febrero					6 de febrero
1970	1 de febrero					1 de febrero
1974	3 de febrero					3 de febrero
1978	5 de febrero					5 de febrero
1982	7 de febrero					7 de febrero
1986	2 de febrero					2 de febrero

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 1 (continuación)
Calendario electoral

	Presidencial		Candidatos en segunda vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Diputados nacionales
Año	Primera Vuelta	Segunda Vuelta				
1990	4 de febrero					4 de febrero
1994	6 de febrero					6 de febrero
1998	4 de febrero					4 de febrero
2002	3 de febrero	7 de abril	2	2 meses	Mayoría simple	3 de febrero
2006	5 de febrero					5 de febrero
2010	7 de febrero					7 de febrero
2014	2 de febrero	6 de abril	3	2 meses	Mayoría simple	2 de febrero

Fuente: elaboración propia con datos del TSE y Brenes Villalobos (2011).

El *cleavage* producto de la Guerra Civil de 1948 ha dado estabilidad al sistema electoral a través de la Constitución Política de Costa Rica y el Código Electoral de 1952. Los cambios que se han producido en las reglas electorales, en las diversas reformas realizadas, tienen base en la búsqueda de una administración electoral más eficiente. A diferencia de otros casos, son pocos los cambios de las reglas electorales que afectaron al sistema de partidos. En el nivel presidencial el cambio más importante fue la declaración en 1969 de la inconstitucionalidad de la reelección, medida que luego se eliminó en 2003 y que permitió la reelección en 2006 de Óscar Arias Sánchez. Con respecto al nivel legislativo, la reforma más importante fue el aumento de 45 a 57 diputados en el Congreso.

El Código Electoral de 1952 se diseñó bajo la premisa de un equilibrio de fuerzas políticas, que se consolidó en una bipolaridad en la competencia partidista para despolitizar las elecciones y crear mecanismos de control que garanticen la celebración de comicios limpios y despolitizados, con este objetivo se creó el Tribunal Superior Electoral (TSE). Este Código Electoral se ha caracterizado por una gran

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

estabilidad y pocas reformas. En 1992 la Sala Constitucional declaró inconstitucional el pago adelantado de deuda política a los partidos y en 1996 se realizó una reforma que abarcó casi la totalidad del Código Electoral. El objetivo de las reformas fue modernizar la administración electoral y reducir los gastos de las elecciones; aunque el resultado terminó siendo menos productivo de lo esperado (Sobrado y Picado, 2009).

Tabla 2
Sistema electoral para la presidencia y sus reformas

Año	Duración del mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Coincidencia con las elecciones generales
1953	4 años y 6 meses	✓	Fórmula con 2 vicepresidentes	+ 40% de votos válidos emitidos	✓
1958	4 años	✓			✓
1962					
1966					
1970[a]					
1974	4 años	X	Fórmula con 2 vicepresidentes	+ 40% de votos válidos emitidos	✓
1978					
1982					
1986					
1990					
1994					
1998[b]					
2002[c]	4 años	X	Fórmula con 2 vicepresidentes	+ 40% de votos válidos emitidos	✓
2006[d]	4 años	✓	Fórmula con 2 vicepresidentes	+ 40% de votos válidos emitidos	✓

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2 (continuación)
Sistema electoral para la presidencia y sus reformas

Año	Duración del mandato	Posibilidad de reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Coincidencia con las elecciones generales
2010[e]	4 años	✓	Fórmula con 2 vicepresidentes	+ 40% de votos válidos emitidos	✓
2014[c]	4 años	✓	Fórmula con 2 vicepresidentes	+ 40% de votos válidos emitidos	✓

[a] En 1969 se declara inconstitucional la reelección.
[b] Reforma de 1996.
[c] Elecciones que han requerido segunda vuelta presidencial.
[d] En 2003 la Sala Constitucional declaró inconstitucional la reforma de 1969.
[e] Reforma de 2009.
Fuente: Brenes Villalobos (2011).

En 1998 se promulgó un nuevo Código Municipal que aumentó el número de cargos de elección popular en este nivel y modificó el calendario electoral para las elecciones municipales de diciembre del mismo año de la elección presidencial, además de permitir la inscripción de candidaturas a nivel municipal. Esta reforma es especialmente importante ya que permite la elección directa de los alcaldes que anteriormente eran designados por el Concejo Municipal. Los intentos del TSE por reformar el Código Electoral continuaron sin frutos hasta el 2 de septiembre de 2009 cuando se promulgó el nuevo Código Electoral. Además de una reestructuración administrativa se ampliaron las funciones del TSE referentes al trámite del amparo electoral, control del financiamiento partidista y capacitación a la ciudadanía. Se modifica de nuevo el calendario electoral de las elecciones municipales y se trasladaron a mitad del periodo presidencial y legislativo (Sobrado y Picado 2009). Las reformas que se han realizado al sistema electoral para las elecciones presidenciales y legislativas son pocas, la mayoría de las reformas son de administración electoral y no afectan el sistema de partidos (tablas 2 y 3).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 3
Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas

Año	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	m cámara	Distritos electorales	Estructura del voto	Mandato	Posibilidad de reelección
1953	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	45	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años, 5 meses y 3 semanas	X
1958	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	45	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1962	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1966	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1970	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1974	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1978	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1982	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 3 (continuación)
Sistema electoral para las elecciones legislativas y sus reformas

Año	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de diputados	m cámara	Distritos electorales	Estructura del voto	Mandato	Posibilidad de reelección
1986	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1990	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1994	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
1998	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
2002	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
2006	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
2010	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X
2014	Proporcional	Cociente (cuota de Hare) y cifra residual	Provinciales	57	7	Lista cerrada y bloqueada	4 años	X

[m] = magnitud de la Cámara.
Fuente: Brenes Villalobos (2011) y Bases de Datos SISPSUB (1978-2015).

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

III. Contexto político

La Guerra Civil de 1948 fue una consecuencia violenta del descontento con el fraude electoral. El conflicto político se logró institucionalizar a través de la competencia electoral y del sistema de partidos, gracias a la creación de instituciones democráticas sólidas. Desde entonces y hasta finales de la década de los noventa el sistema partidista ha mostrado una tendencia a la bipolaridad. Finalmente, la competencia partidista evolucionó en la década de 1980 a ser entre dos partidos políticos estructuras y mayoritarios (Rovira Mas, 2007; Rovira Mas, 2001; Hernández Naranjo, 2001; Sánchez, 2003).

Una vez concluido el conflicto armado el país quedó dividido en dos bandos principales. Los liberacionistas liderados por José María Figueres Ferrer fueron los ganadores de la guerra. Ésta fracción representaba una ideología socialdemócrata y posteriormente se presentó en las elecciones por medio del Partido Liberación Nacional (PLN) fundado en 1951.[1] Los opositores estaban conformados por varias organizaciones partidarias (las más importantes son el Partido Republicano (PR) y el Partido Unión Nacional (PUN) que con el paso del tiempo se unieron para poder derrotar al PLN con el Partido Unidad Social Cristiana —PUSC—).

Producto de la Guerra Civil de 1948 la estructuración de la sociedad costarricense se dividió con base en liberales (PLN) y conservadores (oposición). Se observa la conformación de un *cleavage* que ha definido las principales características de la vida política y la competencia electoral en el país y que en la década de 1980 se consolidó en un bipartidismo. La reciente corrupción, liberalización económica y el mimetismo entre las élites políticas han desestabilizado la tradición bipolar del sistema de partidos. Además de la estabilidad política en Costa Rica, se instauró un estado benefactor, se abolió el ejército y se consolidó la competencia electoral como base de la democracia (Close, 1991: 66; Sánchez, 2003). La creación del Tribunal Supremo de Elecciones pretende no repetir el fraude electoral que precipitó la guerra civil de 1948 (Close, 1991: 68). Además de tratarse de la insti-

[1] Algunos autores han denominado a la etapa posterior a la Guerra Civil de 1948 de partido hegemónico o predominante: el PLN debido a que ganó la mayoría de las elecciones presidenciales y mayoría en el nivel legislativo (Cortés Ramos, 2001; Hernández Naranjo, 2001).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tución que ha cimentado las reglas del juego, transparencia y democratización de la competencia electoral en Costa Rica.

El modelo de desarrollo posterior a la guerra civil de 1948 se caracterizó por la intervención del Estado, hasta la consolidación de un Estado de corte benefactor con avances en educación, salud y el sistema de pensiones. Todas las reformas políticas que se produjeron durante esta época ayudaron a la conformación de una fuerte clase media y una sociedad inclusiva (Rovira Mas, 2007). La crisis económica de finales de la década de 1970 y principios de 1980 (en medio de la crisis política centroamericana), trajo una negociación interelitaria entre el PLN y la coalición Unidad en 1982, para permitirle a la administración de Monge Álvarez (1982-1986) gestionar a través de consenso los recursos económicos para confrontar la crisis económica y realizar cambios legales para la fundación de un nuevo partido con base en aquellos que hasta entonces formaban la coalición opositora, para la creación del PUSC. A partir de este momento el sistema adquirió un formato bipartidista en Costa Rica (Rovira Mas, 2007; Hernández Naranjo, 2001). El pacto resquebrajó el modelo de desarrollo anteriormente y consolidó un nuevo formato de la competencia partidista.

El contexto internacional y los acuerdos entre las élites impulsaron las modificaciones en la estrategia de desarrollo nacional. Estos cambios en el modelo de desarrollo se tradujeron en contradicciones entre los actores políticos y sociales del país (Close, 1991; Cortés Ramos, 2001). El bipartidismo coincidió con un periodo de poscrisis económica con tendencias a una reducción del Estado benefactor y liberalización de la economía. Antes de 1986 la competencia electoral tuvo como sus dos principales protagonistas al PLN —único partido que ha participado en todas las elecciones desde 1953— y en la oposición un conjunto de diversos partidos que alternaron con el PLN el control del gobierno. Entre estos dos bandos se adjudicaron la mayoría de puestos elegibles.

La formación del PUSC en 1983 y su primera participación electoral en las elecciones 1986 marca un cambio de las tendencias a la bipolaridad en la competencia y se consolida un claro bipartidismo. Coincide con alternancia en la presidencia y mayoría legislativa entre los dos partidos. El PLN y el PUSC tienden a equiparar sus caudales electorales acentuando la competitividad. Desde la perspectiva ideológica, el sistema tiene una estructura centrípeta que acerca a ambos

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

partidos al centro (Hernández Naranjo, 2001: 256; Sánchez, 2003). A pesar de la crisis económica, la bipolaridad y el bipartidismo trajo estabilidad a la competencia partidista hasta finales de la década de 1990.

IV. La competencia partidista costarricense: evidencia de la evolución y el cambio

1. *La orientación del voto*

El primer gobierno de Óscar Arias Sánchez por el PLN (1986-1990) tuvo un papel fundamental en el proceso de paz centroamericano (Close, 1991: 67). Este fue el primer gobierno del bipartidismo donde se observa a una clara alternancia entre los dos partidos. En la siguiente elección el candidato del PLN fue Carlos Manuel Castillo, pero obtuvo la victoria Rafael Ángel Calderón Fournier (1990-1994) por el PUSC. Durante ésta época se observa una estrecha competencia electoral entre el PLN y el PUSC. Las campañas electorales y gobiernos se caracterizaron por un "mimetismo ideológico": una progresiva asimilación ideológica hacia el centro-derecha del espectro ideológico, similitud en las ofertas de campaña electoral basadas en los candidatos, alternancia en el gobierno y una práctica gubernativa que no los diferencia (Rovira Mas, 2007: 113; Close, 1991; Rovira Mas, 2001; Cortés Ramos, 2001). A pesar de la estabilidad, el bipartidismo tuvo como consecuencia generar una opinión entre la ciudadanía de que "todos los políticos son iguales".

Entre 1994 y 1998 tuvo lugar la administración Figueres Olsen por el PLN. Esta se caracterizó por el estancamiento y el enfrentamiento con el PUSC. Finalmente, entre los líderes de ambos partidos se llegó a un acuerdo que apuntaba al desmantelamiento del Estado de bienestar a través de la profundización del proceso de ajuste estructural. Los gobiernos se encaminaron a un nuevo estilo nacional de desarrollo, patrocinador de una modernización neoliberal, proclive a la concentración del ingreso y generador de exclusión (Rovira Mas, 2007; Rovira Mas, 2001; Cortés Ramos, 2001). Los partidos tradicionales se convirtieron en la categoría denominada "atrapa todo" (*catch all parties*), con un desdibujamiento de las ideologías que tuvieron en sus primeros años de existencia. Inclusive análisis anteriores debaten sobre la posibilidad de que sean "partidos cartel" con un consciente

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

compadrazgo, que se tradujo en un abuso de los beneficios derivados del poder político, soslayando por medio de los retos de mediano y largo plazo que enfrenta la sociedad para su desarrollo (Rovira Mas, 2007; 2001). Las consecuencias de esto se empezaron a notar a partir de las siguientes elecciones con el aumento del abstencionismo y de la oferta partidista.

En 1998 el PUSC desde la oposición con su candidato a presidente, Miguel Ángel Rodríguez, derrotó a José Miguel Corrales (candidato del PLN). Estas elecciones fueron las cuartas de lo que ahora se denomina como la era del bipartidismo. También fueron, en este momento, las elecciones con mayor cantidad de partidos políticos en los distintos niveles, el abstencionismo creció súbitamente a niveles de más de 30%. Así como en el respaldo hacia terceras opciones y cambios en los registros de quiebre del voto (Sánchez, 2007; Sánchez, 2003; Rovira Mas, 2001; Seligson, 2001; Hernández Rodríguez, 2001).

De acuerdo con Sánchez (2003; 2007) a partir de las elecciones de 1998, Costa Rica experimenta cierto desalineamiento electoral y tiene las siguientes características: 1) un aumento en los niveles de abstencionismo; 2) un creciente respaldo hacia terceras opciones políticas; 3) un crecimiento en los niveles de "quiebre del voto", y 4) un aumento en la volatilidad electoral agregada. Todas estas características de la competencia electoral se observan claramente en la competencia electoral a partir de los comicios de 1998.

En las elecciones de 2002 se le otorga la victoria en segunda ronda a Abel Pacheco, candidato por el PUSC, por primera vez desde su fundación este partido se elige dos veces consecutivas. En este momento parecía que el PUSC había resultado favorecido de la "crisis política" y el PLN debilitado. A partir de las elecciones de 1998, se ha evidenciado un debilitamiento progresivo del bipartidismo, emergencia de nuevas fuerzas políticas y el incremento del abstencionismo, además de la participación de dos partidos nuevos relativamente fuertes (Partido Acción Ciudadana —PAC— y Movimiento Libertario —ML—) cuyo surgimiento en 1998 no fue una respuesta coyuntural al descontento popular como se debatió en su momento, sino que se convirtieron en actores estables del escenario político costarricense (Rovira Mas, 2007, 2001; Cortés Ramos, 2001; Sánchez, 2003).

Posteriormente se observa que las elecciones de 2002 tienen una estructura de la competencia mucho más fragmentada. El PAC que

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

es una escisión del PLN empieza a tener un fuerte apoyo electoral, al igual que el ML partido que también surgió como escisión del PUSC. En 2004 empezaron a estallar escándalos de corrupción que afectaron a dos ex presidentes pertenecientes al PUSC. Tanto Miguel Ángel Rodríguez (por el caso ICE-Alcatel), como Rafael Ángel Rodríguez (por el caso CCSS-Fischel) fueron acusados y condenados.

En la elección presidencial de 2006 resultó reelecto Óscar Arias Sánchez, con un estrecho margen de victoria de 1.1% de los votos contra el candidato del PAC Ottón Solís. Este resultado fue posible gracias a un recurso de amparo presentado en dos ocasiones por Óscar Arias Sánchez ante la Sala Constitucional y en el que se declara inconstitucional la imposibilidad de un segundo mandato. La administración 2006-2010 se caracterizó por la polarización de la sociedad con respecto al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y los Estados Unidos de América, que finalmente se aprobó en un referéndum con un margen de 3.2% de los votos (51.6% votos al "sí" y 48.4% al "no"). Tanto los resultados de las elecciones nacionales como el referéndum muestran elecciones muy competitivas y un electorado prácticamente dividido a la mitad.

Las elecciones de 2010 mantuvieron la presidencia en manos del PLN por segunda vez consecutiva desde que inició el deterioro del bipartidismo y se produjo un cambio en la competencia partidista. Adicionalmente, resultó electa la primera presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla. Estas elecciones fueron mucho menos reñidas que las anteriores, aunque se mantiene el número de partidos que compiten. El PUSC continua debilitado luego de los escándalos de corrupción, el PAC se ha convertido en la fuerte oposición y la Asamblea Legislativa se encuentra fragmentada.

Las elecciones de 2014 se llevaron a cabo en un contexto político-social de bastante descontento ciudadano, lo que trajo mucha expectativa sobre las opciones partidistas en disputa por el poder. La fragmentación partidista se evidencia en la inscripción de partidos políticos. Para las elecciones presidenciales se inscribieron 13 fracciones, encabezadas todas por hombres. Mientras que para las elecciones legislativas existieron 20 opciones partidistas en total, debido a que la oferta de actores variaba en las distintas provincias.

Los datos arrojados por las encuestas parecían evidenciar una alta competitividad y volatilidad entre la disputa de actores, tanto nuevos como tradicionales. Se trata de la tercera elección donde se puede

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

reelegir presidente, no obstante no hubo ningún ex presidente que haya decidido entrar a la competencia, aunque sí muchos candidatos recurrentes. El domingo 2 de febrero los costarricenses no eligieron presidente, la decisión final se dejó para el 6 de abril en segunda ronda electoral entre el candidato oficialista Johnny Araya y el candidato del Partido Acción Ciudadana (PAC) Luis Guillermo Solís, ya que ninguno de ellos alcanzó el 40% de votos que la legislación establece para consolidarse como presidente.

Luis Guillermo obtuvo más de un millón trescientos mil votos (77.81%), mientras que Araya obtuvo alrededor de trescientos setenta mil votos (22.19%), de acuerdo con los datos del Tribunal Supremo de Elecciones. El resultado final para la presidencia es el triunfo de un partido de centro, el PAC, por primera vez en la historia de Costa Rica, que además se enfrenta con una Asamblea Legislativa altamente fragmentada y Luis Guillermo Solís a gobernar como un presidente minoritario.

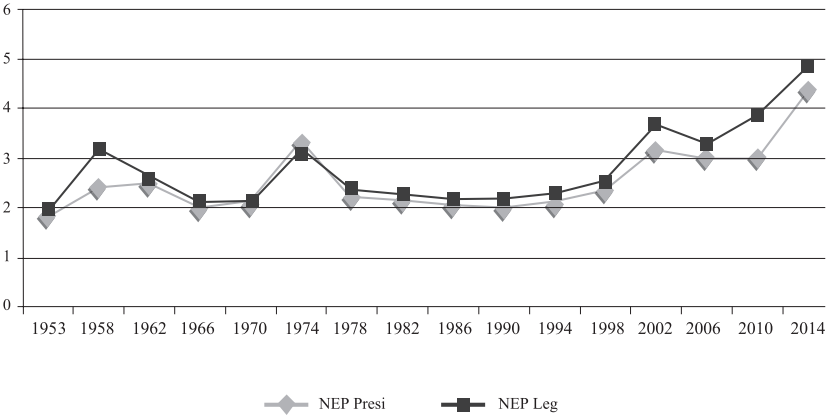
2. *La fragmentación electoral del sistema de partidos*

El contexto político costarricense refleja el cambio que ha sufrido en los últimos años el sistema político, el mismo se evidencia claramente en la competencia electoral. La evolución de los indicadores ejemplifica claramente tres etapas posteriores a la guerra civil de 1948. La primera etapa se identifica entre las elecciones de 1953 y 1978. Se caracteriza por la fuerte presencia del PLN y por una fluidez de la competencia opositora, pero con una bipolaridad de la competencia electoral. En la Asamblea Legislativa se observa la fuerte presencia del PLN y el cambio constante en los partidos de oposición y en la fragmentación de los escaños del Congreso, la fragmentación mide la presencia y el peso de los partidos políticos (tabla 4, gráficos 1 y 4).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Gráfico 1
Evolución del NEP legislativo y presidencial



Nota: la fórmula de la fragmentación es F =1-∑(vi)2 (Rae, 1967) y del NEP = 1/1(1-F) (Laakso y Taagapera, 1979), lo que es conocido como NEPE de aquí en adelante será NEP.
Fuente: construcción propia con datos del TSE.

Al analizar la fragmentación se observa que el nivel presidencial y el legislativo tienen un comportamiento similar a lo largo del periodo de estudio, aunque el NEP legislativo casi siempre se encuentra un poco más alto, el flujo de la evolución tiene una tendencia similar. En ambos niveles se observa el aumento de la competencia partidista a partir de la elección de 2002 (tabla 4 y gráfico 1). Asimismo, llama la atención el alto NEP de las elecciones de 2014 que ha venido en escalada desde 2006 y que alcanza más de cuatro puntos en ambas arenas electorales.

Tabla 4
Evolución del NEP presidencial y legislativo en Costa Rica

Año	Elección presidencial	Elección legislativa
	NEP	NEP
1953	1.84	1.96
1958	2.44	3.20
1962	2.52	2.60
1966	2.00	2.13

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 4 (continuación)
Evolución del NEP presidencial y legislativo en Costa Rica

Año	Elección presidencial	Elección legislativa
	NEP	NEP
1970	2.13	2.14
1974	3.30	3.13
1978	2.23	2.38
1982	2.17	2.27
1986	2.07	2.21
1990	2.05	2.21
1994	2.11	2.29
1998	2.38	2.56
2002	3.18	3.68
2006	2.98	3.32
2010	3.04	3.90
2014	4.37	4.87

Fuente: elaboración propia con datos del TSE y para el nivel legislativo procesados por Brenes Villalobos (2011) hasta 2010.

3. *La concentración del voto*

La concentración del voto es una sumatoria del porcentaje de votos de los dos partidos más votados para conocer si los votantes se limitan a pocas opciones o si eligen entre muchos, mientras más cercano sea a 100 más concentrado está el voto. Es importante resaltar que el PLN es uno de los partidos políticos más votados en las 15 elecciones analizadas, específicamente en las elecciones legislativas incluso actualmente que el PAC se encuentra en la presidencia el PLN mantiene la mayoría con 18 escaños en un Congreso altamente fragmentado y en que el PAC sólo tiene 13 escaños.

Antes de las elecciones de 1986 y de la creación del PUSC la concentración del voto se encontraba entre el PLN y distintos partidos. A partir de 1986 y hasta 2002 el PLN y el PUSC tuvieron el control de la mayoría de los votos. El cambio se produce a partir de la elección

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de 2006 cuando el segundo partido más votado es el PAC. La concentración de votos entre el PLN y el PUSC entre las elecciones de 1986 y las de 1998 tanto en nivel presidencial como legislativo era bastante alta y se observa una clara disminución a partir de 2002 (tabla 5). Actualmente, la concentración de votos de los partidos más votados es muy baja y a nivel legislativo ni siquiera alcanza el 50% de los votos válidos, se evidencia así cómo los votantes costarricenses actualmente dividen más sus apoyos entre la distinta oferta partidista.

Tabla 5
Evolución de la concentración del voto

Año	Elección presidencial*	Elección legislativa
1953[a]	100	91.11
1958[b]	89.2	68.89
1962[c]	85.6	82.46
1966[d]	100	96.49
1970[d]	96	94.74
1974[d]	73.8	75.44
1978[d]	94.3	91.23
1982[d]	92.4	89.47
1986[e]	98.1	94.74
1990[e]	98.7	94.74
1994[e]	97.4	92.98
1998[e]	91.5	87.72
2002[e]	69.6	63.16
2006[f]	80.7	73.68
2010[f]	72	64.10
2014[f]	60.35	49.19

* Los cálculos se realizaron con base en las primeras rondas electorales.
[a] En ambas elecciones se calculó con base en la suma del PLN y del PD.
[b] En la elección de presidente se calculó con base en la suma del PLN y del PR y para la elección legislativa se calculó con base en la suma del PLN y del PUN.
[c] En ambas elecciones se calculó con base en la suma del PLN y del PR.
[d] En ambas elecciones se calculó con base en la suma del PLN y del PUNIF.
[e] En ambas elecciones se calculó con base en la suma del PLN y del PUSC.
[f] En las tres elecciones se calculó con base en la suma del PLN y del PAC.
Los mismos resultados se analizan para competitividad.
Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

4. *Los niveles de competitividad del sistema de partidos*

La competitividad mide la diferencia entre el porcentaje de votos de los dos partidos más votados, mientras más competitiva sea una elección más complicado es determinar un ganador y es posible que se solicite volver a contar los votos, asimismo, elecciones altamente competitivas reflejan sistemas políticos polarizados. Previo a la era del bipartidismo la competitividad era un indicador variable, no obstante, con el fin de esa etapa política-partidista las elecciones en ambos niveles fueron más competitivas.

Un caso muy relevante son las elecciones presidenciales de 2006 entre Óscar Arias Sánchez (PLN) y Ottón Solís (PAC), donde la competitividad alcanzó un punto crítico, lo que significa que la votación estuvo muy reñida entre los dos partidos más votados y que la sociedad se encontraba altamente divida entre la oferta política. Los comicios de 2010 fueron menos competitivos en ambos niveles, mientras que en 2014 vuelve a aumentar la competitividad de las elecciones tanto para la elección de presidente como de los diputados, no obstante, en 2014 no tuvo una consecuencia crítica ya que se eligió al presidente en segunda ronda electoral con menores niveles de competitividad (tabla 6).[2]

Tabla 6
Evolución de la competitividad electoral

Año	Elección presidencial*	Elección legislativa
1953	29.42	42.22
1958	3.64	20.00
1962	14.95	19.30
1966	0.96	5.26
1970	13.61	17.54

[2] Uno de los aspectos más sorpresivos de la campaña sucedió el 5 de marzo con la retirada de Johnny Araya de la misma. La razón oficial es la falta de fondos y el ahorro para el país, además se ha recalcado que es una propuesta mal entendida para favorecer la "unidad nacional". No obstante, se ha especulado mucho por las razones no oficiales a esta negativa del candidato oficialista a hacer campaña con miras en las votaciones del 6 de abril, aunque admite que en caso de resultar electo asumiría la Presidencia del país, lo que evidentemente resulta paradójico.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

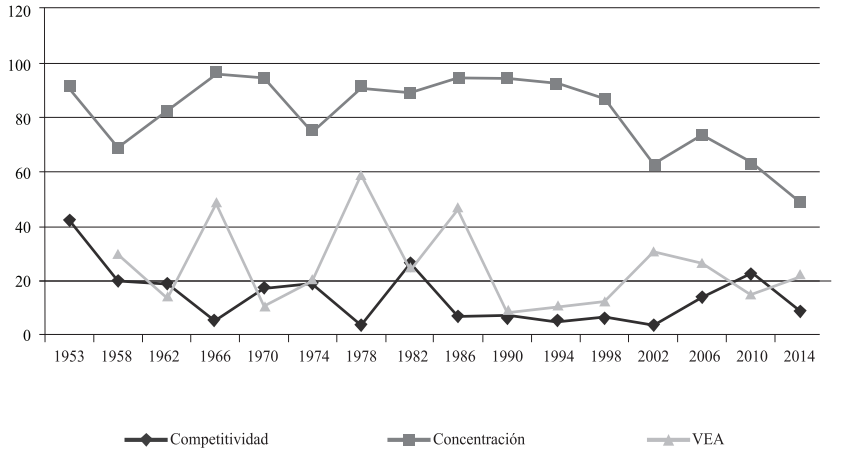
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 6 (continuación)
Evolución de la competitividad electoral

Año	Elección presidencial*	Elección legislativa
1974	13.04	19.30
1978	6.68	3.51
1982	25.16	26.32
1986	6.57	7.02
1990	4.29	7.02
1994	1.88	5.26
1998	2.40	7.02
2002	7.53	3.51
2006	1.12	14.04
2010	21.85	22.81
2014	0,94	8,77

* Los cálculos se realizaron con base en las primeras rondas electorales.
Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

Gráfico 2
Evolución de la concentración competitividad y volatilidad electoral agregada para la elección legislativa



Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

5. *El cambio de las preferencias electorales de la ciudadanía*

Otro indicador es la volatilidad electoral agregada, que mide la fluidez de la votación entre las elecciones. Antes de 1986 los resultados eran variables entre cada elección. A partir de 1986 y hasta 1998 la volatilidad electoral agregada se estabiliza y se mantiene baja en ambos niveles. Sin embargo, a partir de 2002 la medida vuelve a aumentar en ambos niveles, esto se explica con la pérdida de votos del PUSC y el surgimiento de nuevos partidos, no sólo el PAC y el ML, sino el Frente Amplio (FA) y el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) que representa a las personas con discapacidad, entre otros.

Tabla 7
Volatilidad electoral agregada

Año	Elección presidencial	Elección legislativa
1953-1958	57.22	30.11
1958-1962	43.72	12.88
1962-1966	32.81	49.12
1966-1970	9.30	10.53
1970-1974	24.31	21.05
1974-1978	54.32	59.65
1978-1982	19.41	24.56
1982-1986	47.06	47.37
1986-1990	6.11	8.77
1990-1994	4.70	10.53
1994-1998	6.06	12.28
1998-2002	28.05	30.70
2002-2006	36.00	26.32
2006-2010	21.06	14.91
2010-2014	25.53	22.08

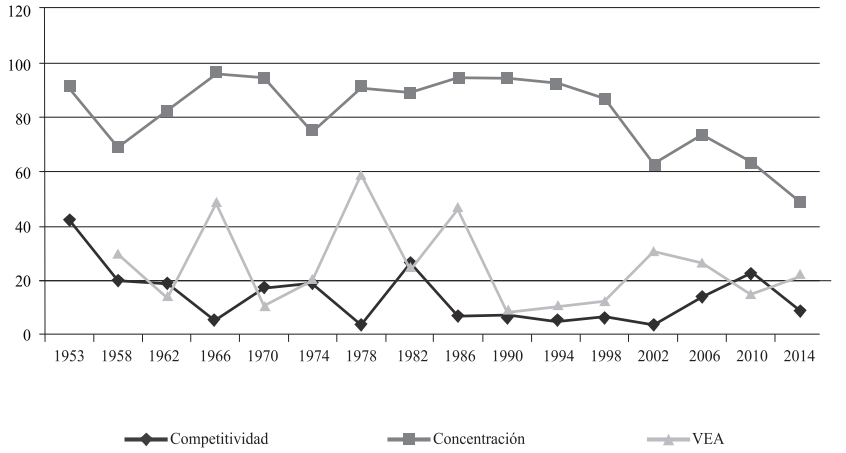
Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Los datos comparados de la concentración de votos, la competitividad y la volatilidad electoral agregada (gráficos 3 y 4) presentan trayectorias similares en las elecciones presidenciales y legislativas. A partir de 2002, en ambos niveles disminuye la concentración, aumenta la volatilidad electoral agregada y la competitividad. Estos indicadores se mantienen constantes hasta 2010, con excepción de la competitividad que vuelve a disminuir, pero que se incrementa de manera significativa en la primera vuelta de 2014. La división de los escaños en la Asamblea Legislativa refleja tres momentos claros. El primero es una etapa posconflicto en que la oposición se está estructurando, pero con estabilidad por parte del PLN en la competencia, como actor principal y ganador de la Guerra Civil (gráfico 3).

Gráfico 3
Evolución de la concentración competitividad y volatilidad electoral agregada para la elección presidencial

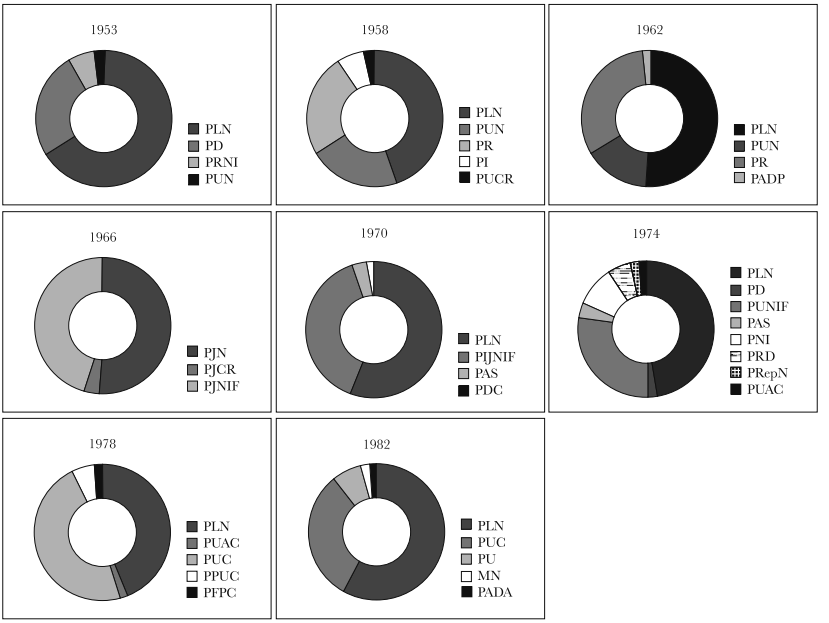


Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Gráfico 4
El sistema de partidos costarricense: los primeros años el PLN y oposición: tendencias bipolares de la Asamblea Legislativa



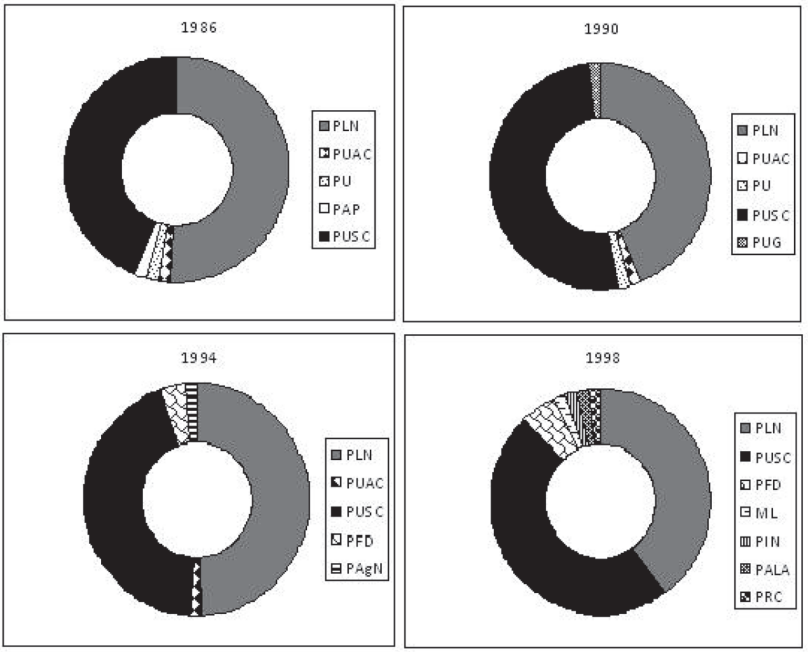
Fuente: elaboración propia con datos del TSE procesados por Brenes Villalobos (2011).

La segunda etapa a partir de la elección de 1982, que como ya se mencionó anteriormente es la denominada era del bipartidismo. Durante esta época hubo alternancia en la presidencia del país y un NEP bipartidismo estable y similar entre los dos niveles lo que beneficiaba la gobernabilidad y le brindó al país renombre de democracia consolidada y estable (tabla 4). La segmentación de la Asamblea Legislativa refleja claramente la división del electorado entre el PLN y el PUSC. En 1998 se observa el aumento en el número de partidos que obtienen representación y la pérdida de control de la mayoría por parte del partido en la presidencia (PUSC) (véase gráfico 5).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Gráfico 5
El sistema de partidos costarricense: el bipartidismo



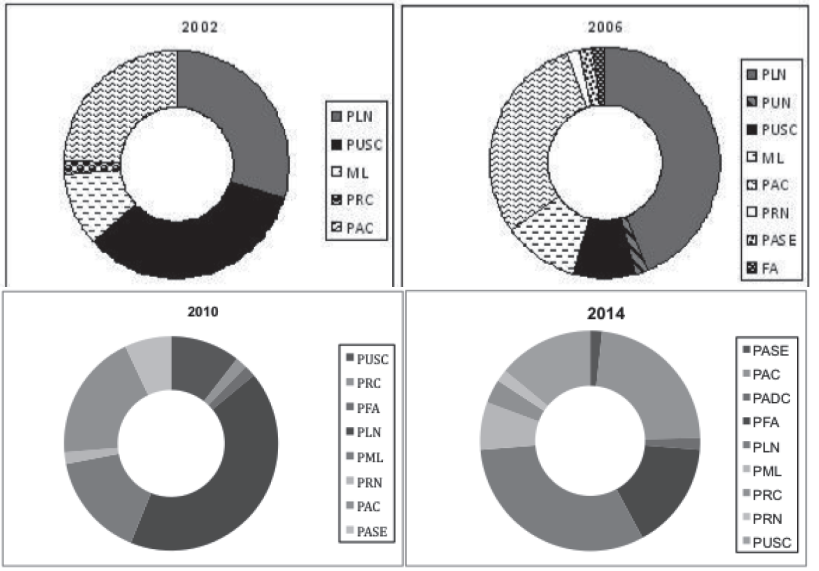
Fuente: elaboración propia con datos del TSE procesados por Brenes Villalobos (2011).

La tercera etapa se observa a partir de las elecciones de 2002 y a través de los indicadores del sistema de partidos se evidencia un aumento progresivo del NEP, una mayor fragmentación de la competencia, disminución en la concentración de votos de los dos partidos más votados, aumento de la competitividad y la volatilidad electoral agregada tanto en las elecciones presidenciales como legislativas, lo que permite observar el cambio en el escenario partidista costarricense. A partir de 2002 el NEP pasa a rondar los tres puntos, es decir, pasa de un bipartidismo a pluralismo limitado. En la Asamblea Legislativa el PUSC pierde su estatus de partido mayoritario y pasa ser uno minoritario. El PLN, a pesar de mantenerse en la presidencia en 2006 y 2010 también reduce su caudal de escaños en el Congreso, para finalmente perder el ejecutivo en 2014 (gráfico 6).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Gráfico 6
El sistema de partidos costarricense: cambios recientes



Fuente: elaboración propia con datos del TSE para 2010 y 2014. Años anteriores con datos del TSE procesados por Brenes Villalobos (2011).

El escenario actual en la Asamblea Legislativa es el más fragmentado de la historia costarricense, de los 57 escaños disponibles el PLN mantiene una mayoría con 18 curules, no obstante el caudal electoral se reduce en seis puestos con relación a la administración actual, lo que aunado con la reducción del caudal electoral para el candidato a presidente demuestra un castigo de los votantes al anterior oficialismo.

La bancada del PAC obtiene 13 escaños aumentando en dos puestos con respecto a la legislación anterior, pero con una clara desventaja para el actual presidente Luis Guillermo Solís. El Frente Amplio (FA) también aumenta su caudal pasando de un escaño a nueve, mismo resultado que obtiene el PUSC que aumenta en tres escaños con respecto al periodo 2010-2014. Mientras que el Partido Cristiano Renovación Costarricense pasa de un escaño a dos en el Congreso.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Si se comparan estos datos con los resultados de las elecciones para presidente se evidencia el quiebre del voto entre los dos poderes. Se evidencia que el FA tiene una presencia mucho mayor en el Congreso que en años anteriores, por lo que se observa una representación con paradigma ideológico más polarizado ya que es un partido de izquierda.

Otros partidos castigados por los votantes con los resultados para el Congreso son el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE) que pierde tres escaños y pasa de tener cuatro a uno, lo mismo le sucede al ML que pierde seis escaños con respecto al periodo saliente y queda con sólo tres en la actual legislatura. El Partido Restauración Nacional se mantiene con un legislador. Finalmente, como novedad obtiene un escaño el Partido Alianza Demócrata Cristiana, el cual se inscribió solamente en la provincia de Cartago, que posiciona de nuevo como diputado a Mario Redondo.

El fraccionamiento de la Asamblea Legislativa con respecto al número de partidos relevantes sugieren una Asamblea que se mantiene pluralista con un NEP de 4.87 refiriéndose a los cuatro partidos en los que quedan divididos 49 de los 57 escaños disponibles, mientras que el resto de la fuerza electoral queda fragmentada en seis partidos con menos de tres escaños cada uno (es decir, con cinco partidos minoritarios). Con este nivel de fragmentación es necesario que se formen alianzas para alcanzar una mayoría simple en el Congreso y para lograr esto la ideología se vuelve un punto de inflexión.

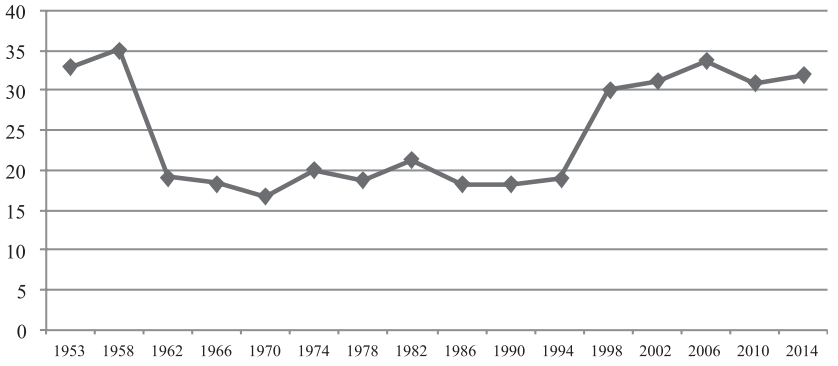
Finalmente, vale la pena señalar que uno de los indicadores que más se han analizado con respecto al cambio en la competencia electoral en Costa Rica es el abstencionismo. Se observa cómo la evolución del mismo es similar a la tendencia que han tenido los demás indicadores de la competencia partidista. Es clara también una primera etapa entre las elecciones de 1953 y 1962 con altos niveles de abstencionismo. Posteriormente, el abstencionismo presenta niveles normales alrededor del 20%, hasta 1998 cuando crece cerca del 30% lo que refleja claramente el descontento de la ciudadanía con los actores del bipartidismo (gráfico 9). Los estudios que se han realizado con respecto al abstencionismo revelan que es fluido, es decir, las personas que se abstienen en una elección no necesariamente se abstienen en las otras. El otro aspecto importante es que existe una clara relación entre el abstencionismo y la disminución del voto a los partidos tradicionales (Raventós *et al.*, 2005). No obstante, a pesar del aumento en

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

la oferta partidista con diversas opciones ideológicas (como el Frente Amplio que es más cercano a la izquierda y el Movimiento Libertario que se acerca a la derecha) no se ha reducido el abstencionismo.

Gráfico 7
Evolución del abstencionismo en Costa Rica*



* Se utilizan datos para elecciones nacionales en primera ronda electoral.
Fuente: elaboración propia con datos del TSE.

Al analizar el sistema de partidos costarricense a partir de 1998 y con mayor intensidad en las elecciones que siguieron se observa un cambio en la competencia bipartidista que había dominado durante la década de 1980. El cambio ha amenazado la estabilidad política que hasta ahora había sido fundamental para Costa Rica. La contradicción que se observa es que el desarrollo social y económico del país no fue producto del bipartidismo sino de la etapa anterior denominada la etapa dorada del desarrollo costarricense posterior a la Guerra Civil de 1948. Durante el bipartidismo se tuvo estabilidad basada en la alternancia en el gobierno pero los partidos se convirtieron en actores de tipo cartel que a través del modelo aperturista de desarrollo se enlazaron en clientelismo y corrupción. El nuevo modelo de desarrollo no estuvo acompañado por políticas de distribución de la riqueza y la ciudadanía cada vez se apegaba más al tradicional Estado benefactor y se percataba de que los gobiernos bipartidistas no daban soluciones reales a los problemas nacionales.

Actualmente, una opción distinta a los actores del bipartidismo se encuentra en la presidencia del país. No obstante, para que Luis Guillermo Solís del PAC lograra el Ejecutivo tuvo que acudir a una segunda ronda electoral, lo que dejó una Asamblea Legislativa alta-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

mente fragmentada y cuya mayoría se encuentra en manos del PLN. Las altas expectativas de cambio político han chocado con una realidad en que el presidente tiene un margen de acción muy limitado incluso muchas veces sin apoyo de su propia bancada en el legislativo. En esa medida las dificultades para gobernar y para posicionar un proyecto político hasta ahora (casi dos años después de la elección) han sido evidentes.

V. Conclusiones

El presente capítulo describe la evolución del sistema de partidos costarricense a través del análisis del contexto de la fragmentación de la competencia partidista, de la concentración del voto, la competitividad, la volatilidad electoral agregada, de la composición de la Asamblea Legislativa y del abstencionismo. De los resultados se destaca una evolución y un reciente cambio en las preferencias electorales de los costarricenses que han fomentado la aparición de nuevos partidos políticos y han debilitado fuertemente al sistema bipartidista tradicional. Sumado a los escándalos de corrupción que han reducido al PUSC a estatus de partido minoritario.

A pesar de que el bipartidismo fue la consecuencia natural del sistema bipolar de competencia, la alternancia política y capacidad de gobierno no fueron aprovechadas para beneficiar a la ciudadanía y los actores del bipartidismo cavaron la tumba del sistema. El descontento popular ha abierto oportunidades a nuevos actores, con agendas distintas. Las nuevas tendencias políticas tienden a tener una ideología muy controlada. Es decir, los actores no tradicionales que se vuelven importantes en el escenario político no se encuentran polarizados ideológicamente. En ese escenario, el PLN ha salido más fortalecido del desalineamiento partidista.

Sánchez (2003: 126) argumentaba al analizar las elecciones de 1998 que el PLN estaba sufriendo con más fuerza las consecuencias de la desafección ciudadana. Sin embargo, los escándalos de corrupción que han sufrido Rafael Ángel Calderón y Miguel Ángel Rodríguez resultaron en negativas consecuencias electorales para el PUSC cuyo liderazgo quedó fuertemente debilitado. El regreso de Óscar Arias a la presidencia y la continuación con el gobierno de Laura Chinchilla han mantenido la presencia liberacionista en el poder, sin embargo han tenido que gobernar en Congresos con altos niveles de

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

fragmentación. A pesar de mantener liderazgos fuertes el PLN en el poder no ha sido capaz de negociar con los nuevos partidos y, finalmente, le costaron el ejecutivo en la última elección.

La emergencia de estos nuevos partidos políticos ha tenido diversas consecuencias en la competencia partidista, por un lado se han ampliado las opciones en las elecciones en los distintos niveles, convirtiendo a algunos de estos partidos en fuertes opositores en la Asamblea Legislativa, especialmente el PAC, y se ha fragmentado altamente el Congreso, alcanzando en 2014 un NEP de más de cuatro puntos. Los efectos para la gobernabilidad de un Congreso con alta fragmentación pueden traer consecuencias que no se han presentado anteriormente. Los políticos en Costa Rica tienen el reto de negociar para alcanzar mayorías y esto no se ha logrado realizar adecuadamente para apoyar un proyecto político.

Otro reto pendiente es atraer de nuevo a los votantes que se encuentran desencantados con la política tradicional y que los nuevos partidos no han logrado atraer. Aunque se piensa que el desencanto con la democracia es un problema actual de la política mundial, trae consecuencias negativas para los gobiernos ya que deslegitima la toma de decisiones. A pesar de las consecuencias que ha traído la denominada desafección electoral, la institucionalidad del sistema de partidos y la democracia costarricense no está en riesgo, simplemente se encuentra en medio de un proceso de reacomodo de los pesos y contrapesos del sistema político. La posibilidad de obtener una etapa de alta gobernabilidad va a depender de los liderazgos y los actores de hacer una política que tenga visión de país y de desarrollo.

VI. Bibliografía

Close, David (1991), "Central American Elections 1989-90: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá", *Electoral Studies*, vol. 10, pp. 60-76.

Cortés Ramos, Alberto (2001), "Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿nuevas tendencias en el 2002?", en Rovira Mas, Jorge, *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, San José, Editorial UCR.

Hernández Naranjo, Gerardo (2001), "Tendencias electorales y sistema de partidos en Costa Rica 1986-1998", en Rovira Mas, Jorge, *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, San José, Editorial UCR.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Hernández Rodríguez, Óscar (2001), "El quiebre del voto en las elecciones de Presidente y Diputados: Costa Rica, 1962-1998", en Rovira Mas, Jorge, *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, San José, Editorial UCR.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy (eds.) (1996), *La construcción de instituciones democráticas. Sistema de partidos en América Latina*, Santiago, Cieplan.

Raventós, Ciska (2005), *Abstencionistas en Costa Rica ¿quiénes son y porqué no votan?*, San José, Editorial UCR-IIDH-CAPEL.

Rovira Mas, Jorge (2007), "El sistema de partidos en devenir", en Rovira Mas, Jorge, *Desafíos políticos de la Costa Rica actual*, San José, Editorial UCR.

Rovira Mas, Jorge (2001), "¿Se debilita el bipartidismo?", en Rovira Mas, Jorge, *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Editorial UCR.

Sánchez, Fernando (2003), "Cambio en la dinámica electoral en Costa Rica: un caso de desalineamiento", *América Latina Hoy. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 35, diciembre, pp.115-146.

Seligson, Mitchell (2001), "¿Problemas en el paraíso? La erosión en el apoyo al sistema político y centroamericanización de Costa Rica 1978-1999", en Rovira Mas, Jorge, *La democracia de Costa Rica ante el siglo XXI*, San José, Editorial UCR.

Sobrado González, Luis Antonio y Picado León, Hugo (2009), "El nuevo código electoral costarricense", en *Experiencias de reforma política y electoral en Colombia, Costa Rica y México desde la perspectiva comparada latinoamericana*, San José, IDEA Internacional.

Normativa

Gobierno de Costa Rica. *Código Electoral de Costa Rica*, 1953.

Gobierno de Costa Rica. *Constitución Política de la República de Costa Rica*, 1949.

Tribunal Supremo de Elecciones. *Resoluciones del Tribunal Supremo de Elecciones*. Disponible en *www.tse.go.cr*.

Base de datos

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Proyecto de Investigación "Elites parlamentarias de américa latina" (pela). Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación "Sistemas de Partidos Subnacionales y Calidad de la Democracia en América Latina" (SISPSUB). Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica. Disponible en: *www.tse.go.cr*.

Brenes Villalobos, Luis Diego (2011). C*osta Rica: transformaciones inconclusas del sistema de partidos (1953-2010).* Observatorio de Partidos Políticos de América Latina (OPAL), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca. Disponible en: *http://americo.usal.es/oir/opal/elecciones.htm*.

Noticias de Periódico

La Nación. Alfaro, Ximena. *Chinchilla anuncia más diálogo con opositores*. 3 de mayo de 2011. Visitado el 5 de mayo de 2011. Disponible en: *www.nacion.com*.

Siglas de partidos

FA	Frente Amplio
ML	Movimiento Libertario
MN	Movimiento Nacional
PAC	Partido Acción Ciudadana
PADA	Partido Acción Democrática Alajuelense
PADP	Partido Acción Democrática Popular
PAS	Partido Acción Socialista
PASE	Partido Accesibilidad Sin Exclusión
PALA	Partido Acción Laborista Agrícola
PAGN	Partido Agrario Nacional
PAP	Partido Alianza Socialista
PD	Partido Demócrata
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PFD	Partido Fuerza Democrática
PFPC	Partido Frente Popular Costarricense
PI	Partido Independiente

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

PIN	Partido Integración Nacional
PLN	Partido Liberación Nacional
PNI	Partido Nacional Independiente
PPUC	Partido Pueblo Unido Coalición
PRC	Partido Renovación Costarricense
PRD	Partido Renovación Democrática
PR	Partido Republicano
PREPN	Partido Republicano Nacional
PRN	Partido Restauración Nacional
PRNI	Partido Republicano Nacional Independiente
PU	Partido Unido
PUAC	Partido Unión Agrícola Cartaginés
PUC	Partido Unidad Coalición
PUCR	Partido Unión Cívico Revolucionario
PUG	Partido Unión Generaleña
PUN	Partido Unión Nacional
PUNIF	Partido Unificación Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ESTABILIDAD Y CAMBIO DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL SALVADOR

Gabriel Alejandro Martínez*

Sumario: I. *Introducción*. II. *El contexto: de la guerra civil a la segunda presidencia del FMLN*. III. *Las reglas del juego: cambios más importantes*. IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio*. V. *Principales continuidades y cambios del sistema de partidos salvadoreño*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. Introducción

En 2015 se cumplieron veintiún años de la primera elección libre y competitiva en El Salvador, con la que se cerró un ciclo de autoritarismos, represión contra la ciudadanía y dictaduras militares. Con las elecciones de 1994 se inició un nuevo ciclo en el que las partes contendientes durante la Guerra Civil debían competir bajo reglas, autoridades electorales y pactos generados por los Acuerdos de Paz de 1992. Las elecciones hicieron que el voto sustituyera a las armas, a pesar de tener como principales competidores a aquellos que lucharon en la guerra. En dicha elección, ARENA ganó la presidencia de la República después de una segunda vuelta electoral. Veinte años después de aquella elección, en marzo de 2014, se escogió en segunda vuelta también, a un militante del FMLN y ex comandante de la guerrilla como presidente de El Salvador.

En estos veintiún años, el sistema de partidos en El Salvador ha ido tomando forma, se han logrado estabilizar algunos indicadores mientras que otros han experimentado cambios significativos. Dos décadas en los que, por un lado, el contexto político y las instituciones encargadas de promover la democracia y tratar de profundizarla

* Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, El Salvador.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

han evolucionado, y por otro, un periodo en el que se han mantenido constantes los problemas que más preocupan a la ciudadanía: la pobreza, el desempleo, la falta de ingresos y la ausencia de un crecimiento económico sostenido, así como la delincuencia, la criminalidad común y la criminalidad organizada.

Desde esa primera elección en 1994 se han celebrado cinco elecciones presidenciales, ocho elecciones para diputados y diputadas y ocho para consejos municipales. En dos de ellas, 1994 y 2014, se ha escogido presidente en una segunda ronda electoral y en dos oportunidades también, 1994 y 2009, han coincidido las presidenciales con las elecciones para diputados y diputadas y consejos municipales. Durante todo este periodo y a pesar de la creación y desaparición de varios partidos políticos, ARENA y el FMLN han sido los principales actores político-partidarios del país. Junto a ellos, han tenido presencia otros partidos minoritarios como PCN, PDC y CD. Desde 2009, se les ha sumado GANA, que ahora es el tercer partido político con mayor presencia en la Asamblea Legislativa.

El objetivo de este trabajo es describir y explicar la estabilidad y los principales cambios del sistema de partidos salvadoreño. El argumento que se desarrolla en esta investigación es que, a veintiún años de las primeras elecciones competitivas, el sistema de partidos en El Salvador comienza a entrar en una etapa de equilibrio e institucionalización. Este estudio evidencia: *a*) el predominio de ARENA y el FMLN en términos de apoyo electoral, que significa el reparto de la mayoría de escaños y la alternancia en la presidencia; *b*) que el sistema de partidos salvadoreño es pluripartidista limitado en cuanto a la Asamblea Legislativa, pero que tiende hacia el bipartidismo cuando se trata de elecciones presidenciales; *c*) que la oferta partidista se ha mantenido relativamente estable, conservando más allá de la aparición de GANA, los mismos actores políticos relevantes desde las elecciones de 1994; *d*) que esta misma estabilidad de la oferta partidista brinda a los partidos de derecha la llave de las negociaciones en el seno de la Asamblea Legislativa.

El trabajo muestra además que, *e*) a pesar de existir una alta polarización ideológica según la autoubicación de las élites, las negociaciones en la Asamblea Legislativa entre partidos de derecha e izquierda así como la oferta programática de los dos principales partidos políticos, denotan que sustantivamente izquierda y derecha no se encuentran tan separadas; *f*) que el principal cambio ha sido la variación

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de la competitividad en las elecciones presidenciales, lo que se tradujo en la primera victoria del FMLN en 2009 y su segunda victoria consecutiva en 2014. Esta segunda victoria mucho más significativa, ya que llevó a la presidencia a un ex comandante de la guerrilla.

El capítulo se estructura en cuatro partes. La primera trata sobre los principales rasgos del sistema político, el sistema de partidos y el sistema electoral en el periodo analizado. Se da cuenta en ella de la transición de la guerra a la paz, el primer gobierno elegido en elecciones competitivas, los sucesivos gobiernos del partido ARENA y el giro que dio la política salvadoreña cuando el FMLN accede por primera vez a la presidencia en 2009 y enlaza un segundo periodo en las elecciones de marzo de 2014.

La segunda parte está dedicada a los cambios más importantes experimentados por el sistema electoral. La búsqueda por establecer un sistema electoral que posibilite elecciones competitivas, la tendencia a proteger a los actores tradicionales y a impedir el acceso a otros nuevos, las reformas tendientes a facilitar el voto, la transición en un primer momento de las listas cerradas y bloqueadas a cerradas y desbloqueadas, y posteriormente, a listas abiertas; la nueva legislación como la Ley de Partidos Políticos y el Código Electoral, la habilitación del voto residencial y voto en el exterior, y la presencia de actores de naturaleza no político-partidistas como motores de cambios relevantes en este sistema, como la Sala de lo Constitucional, que está judicializando decisiones que hasta el momento se tomaban sólo por las instituciones políticas bajo control partidista.

La estructura y dinámica del sistema de partidos se aborda en la tercera parte. En ella se analizan los principales indicadores del sistema de partidos tales como la evolución de la orientación del voto, el cambio o estabilidad en la oferta partidista, el nivel de competitividad, el comportamiento de las preferencias electorales durante el periodo estudiado y la polarización ideológica del sistema. Con estos indicadores se presentan los principales rasgos de la política partidaria en El Salvador. En la parte cuatro se destacan los principales cambios y los elementos que dentro del sistema de partidos salvadoreño se han mantenido estables o tienden a estabilizarse y se ofrecen algunas posibles explicaciones sobre estos fenómenos. Por último, se expresan algunas conclusiones generales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

II. El contexto: de la guerra civil a la segunda presidencia del FMLN

1. *La Guerra Civil*

En El Salvador el poder económico encontró en las Fuerzas Armadas a su principal aliado. Durante buena parte del siglo XX estas fueron el instrumento a través del cual se mantenía el orden económico que favorecía a la oligarquía salvadoreña. Una crónica represión y la desestabilización política del país fueron características del periodo previo al que se analizará en este trabajo. De 1931 a 1979 hubo 10 golpes de Estado (Martínez Peñate, 2007: 16), no hubo un presidente que no fuera militar sino hasta 1984, no existían elecciones competitivas, los partidos políticos PCN y PDC eran los actores político partidarios más relevantes, etcétera; el contexto político era precisamente el de una dictadura militar.

Dentro de este escenario se crearon una serie de organizaciones civiles de distinta naturaleza, entre las que se pueden mencionar: universitarias, obreras, campesinas, barriales, sindicales, etcétera, que se constituyeron para reaccionar frente a la represión anteriormente descrita. Esta exacerbada represión militar y del gobierno y las condiciones socioeconómicas del momento, provocaron un intenso conflicto armado que se sucedió fundamentalmente durante la década de 1980.

El periodo democrático que actualmente vive el país no se puede entender sin centrar el análisis en los actores políticos que tuvieron protagonismo durante la guerra civil. Precisamente los dos partidos políticos más importantes en la actual etapa democrática del país, ARENA y FMLN, tienen sus raíces en el periodo previo, siendo actores fundamentales del conflicto armado. El partido ARENA nace a partir de este conflicto, en 1981, pretendiendo ser una fuerza política de derecha que fuera una alternativa a las ya tradicionales fuerzas políticas representadas por el PCN y PDC. El FMLN, fundado como partido político en 1992, proviene de la "unificación de la izquierda" (Ribera, 1996: 45 y ss.) representada por cinco estructuras políticas, distintas entre sí, que tuvieron un papel activo en el conflicto armado: el Partido Comunista de El Salvador, las Fuerzas Populares de Liberación Farabundo Martí, el Ejército Revolucionario del Pueblo,

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

la Resistencia Nacional y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos.

Ambas fuerzas políticas tomaron parte en las negociaciones que culminaron con la firma de los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992, lo que puso fin al conflicto armado que en el plano ideológico se debatía entre los que eran denominados como de "extrema derecha", ARENA, y los señalados como "comunistas", del FMLN, comenzando a configurar un sistema de dos polos que ha ido intercalándose en el poder.

2. *Los Acuerdos de Paz del 16 de enero de 1992*

Debido a la larga tradición militar en El Salvador, la transición a la democracia sólo podía ser posible dentro de un escenario en el que al mismo tiempo se transitara de la guerra a la paz, donde se desmontaran las Fuerzas Armadas y se construyera el Estado (Montobbio, 1999: 238 y ss.). Los Acuerdos de Paz además de pretender poner fin al conflicto armado, buscaron ser un instrumento para la nueva etapa democrática. De esta manera, se dio paso a reformas constitucionales y legales que buscaron preparar un terreno jurídico adecuado sobre el que debería basarse este nuevo ciclo democrático y la convivencia pacífica. A partir de allí, se realizaron reformas relativas a las Fuerzas Armadas, a la policía, a la garantía de los derechos humanos, al sistema judicial y entre otras también, las relativas a las instituciones encargadas de los procesos electorales. Se creó una nueva autoridad electoral, se dieron nuevas reglas de juego y con ello una nueva ley electoral.

El Tribunal Supremo Electoral se constituyó con al menos dos cambios importantes respecto a la institución que sustituyó: el Consejo Central de Elecciones. Estos cambios radicaron, en primer lugar, en tener la competencia de administrar los procesos electorales y en ser un tribunal con jurisdicción electoral exclusiva y, en segundo lugar, en cambiar el número de magistrados que componen el tribunal, sumándose a los tres representantes de los partidos políticos más votados en las elecciones presidenciales, dos representantes de la Corte Suprema de Justicia. Se determinó que la Asamblea Legislativa los eligiera con mayoría simple, en el caso de los representantes de los partidos políticos, y con mayoría de dos tercios para los demás.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

3. *Los cuatro periodos presidenciales de ARENA*

En 1989, ARENA gana por primera vez las elecciones presidenciales, después de haberlas perdido en las elecciones anteriores de 1984 frente al candidato del Partido Demócrata Cristiano, José Napoleón Duarte. Desde 1989 hasta 2004, ARENA ganó cuatro elecciones presidenciales consecutivas, es decir, permaneció un total de veinte años seguidos en el Poder Ejecutivo. Los gobiernos de ARENA se caracterizan por tomar decisiones nacionales y adoptar políticas internacionales atribuidas típicamente a la derecha, como las reformas económicas de corte neoliberal que se implementaron agresivamente durante la década de 1990.

Dentro de estas reformas, destaca la privatización de bienes y servicios del Estado, entre ellas, la privatización de la banca, de la distribución y transmisión de la energía eléctrica, del sistema de pensiones, de las telecomunicaciones, etcétera. Como correlato de esta privatización también se optó por la disminución significativa de los empleados públicos. Estas reformas y otras de tipo neoliberal no obtuvieron los resultados esperados: la administración pública no se volvió más eficiente, el sistema previsional se encuentra en crisis, las telecomunicaciones a pesar de haber mejorado la calidad y cobertura de los servicios no lo han hecho con el crecimiento que justificó su privatización, la distribución del ingreso continúa siendo inequitativa, entre otros (Moreno, 2004: 71; Rivera, 2007: 61).

Los problemas económicos y los de inseguridad continuaban siendo el rasgo distintivo en El Salvador y, en este contexto, se tomaron medidas como la integración monetaria que no significó otra cosa más que el cambio de moneda, pasando del colón al dólar estadounidense. Asimismo, en el ámbito de la seguridad, se impulsó la política de "Mano Dura" y posteriormente, de "Súper Mano Dura" para hacerle frente al problema de las pandillas. Esta política fracasó, siendo muy criticada por su afectación a los derechos humanos e incluso declarándose inconstitucional la norma jurídica que la sustentaba: la Ley Antimaras. De la mano de ARENA, El Salvador profundizó su posicionamiento a favor de la política exterior de Estados Unidos en temas como la lucha contra el terrorismo, los conflictos iniciados a partir del 11 de septiembre y, como contracara, también marcó su oposición a los gobiernos de izquierda de América Latina (Artiga-González, 2011: 33).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

El último gobierno de ARENA, el de Elías Antonio Saca, se distinguió de alguna manera de sus predecesores al incluir dentro de su programa de gobierno la implementación de programas sociales como Red Solidaria y Fosalud, entre otros. Este fue el último presidente de ARENA, quien fue señalado por su propio partido como el causante de la derrota en las elecciones presidenciales de 2009 frente al FMLN y al periodista Mauricio Funes. También fue acusado por el partido de ser el agente promotor de la escisión de la bancada de ARENA en la Asamblea Legislativa en el periodo legislativo 2009-2012, dando paso al nacimiento de GANA, un partido que surgió a partir de diputados tránsfugas de ARENA.

La derrota de ARENA en una contienda presidencial y la posterior ruptura de su bancada legislativa, hicieron entrar en una profunda crisis al principal partido de derecha de El Salvador. Sin embargo, los resultados de las elecciones legislativas de 2012 confirmaron que la crisis interna que vivía el partido no hizo cambiar las preferencias electorales. Tomando en consideración que esa fue una elección de "evaluación" del gobierno de Mauricio Funes, ARENA obtuvo más escaños en la Asamblea Legislativa que el FMLN. Si para ARENA las elecciones de 2012 significaron un espaldarazo del cuerpo electoral (ya sea por preferencia de partido o por castigo al partido de gobierno), también fue relevante para GANA, que se convirtió en la tercera fuerza política en su primera participación en una elección legislativa. Este éxito electoral lo convirtió en un nuevo actor político fundamental dentro del juego de negociaciones que tiene por característica la Asamblea Legislativa de El Salvador.

4. *La primera presidencia del FMLN en 2009*

El ciclo de cuatro elecciones presidenciales ganadas consecutivamente por ARENA fue roto por el partido FMLN en las elecciones presidenciales de 2009. Sin duda, desde una perspectiva democrática y desde los Acuerdos de Paz, este hecho tuvo mucho significado por ser la primera vez en la historia que un partido de izquierda llegaba a la presidencia y también, porque se constituía por primera vez una alternancia de gobierno entre los dos actores firmantes de los Acuerdos de Paz.

En la elección presidenciale de 2004, la campaña del miedo había sido una variable determinante para conseguir la victoria. El FMLN

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

presentó a Schafik Handal como candidato presidencial, ex secretario general del Partido Comunista Salvadoreño, miembro de la Comandancia General del FMLN hasta su creación como partido político y miembro de la Comisión Política del FMLN. El FMLN presentó como candidato presidencial a un hombre de partido. ARENA aprovechó esta designación para usar como estrategia el manifestar los peligros que traería consigo un eventual triunfo del FMLN. La principal amenaza que hizo ver la derecha fue que el país se volvería comunista.

La victoria presidencial de 2009 fue la primera para el FMLN y se logró gracias al cambio de estrategia del partido de izquierda respecto a la designación de candidato, el *outsider* Mauricio Funes. El partido consiguió generar la expectativa del cambio después de veinte años de gobiernos de ARENA. Esta vez la estrategia del partido de derecha no tuvo efecto y terminó perdiendo con el margen de victoria más estrecho hasta ese momento para una elección presidencial salvadoreña.

El gobierno de Mauricio Funes no fue precisamente un gobierno del FMLN. La política de este *outsider* se distanció en sus primeros años con la del FMLN, lo que pudo constatarse con la procedencia de algunos de los funcionarios que nombró en su gobierno, la oposición a iniciativas de ley a través de la utilización del veto, diferencias ideológicas, entre otras. Al final de su mandato, sin embargo, esa relación de mutua conveniencia propició un acercamiento y el presidente Funes se convirtió en un agente más de la campaña presidencial del FMLN, principalmente, a través de la denuncia de actos de corrupción de ex funcionarios públicos pertenecientes al partido ARENA.

La última elección presidencial de 2014, nuevamente disputada entre el FMLN y ARENA, se constituyó en la elección más reñida hasta este momento, mucho más que aquella en la que ganó Mauricio Funes, arrojando el margen de victoria más estrecho en América Latina. Esta vez, Salvador Sánchez Cerén, un hombre de partido, ganó la presidencia para el FMLN.

Aunque ARENA gobernó por veinte años consecutivos desde el Poder Ejecutivo, en el ámbito legislativo no logró nunca obtener el número de diputados que le otorgaran una mayoría simple, y lo mismo ocurre a partir de los gobiernos del FMLN. Esto propició que para gobernar ambos partidos hayan tenido que buscar constantemente alianzas en la Asamblea Legislativa. ARENA logró aliarse tradicionalmente con el PCN y el PDC, mientras que el FMLN en muchas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ocasiones se ha aliado con GANA, a pesar que este partido político no es de izquierda.

III. Las reglas del juego: cambios más importantes

Las reglas del juego electoral en El Salvador han estado definidas por la Constitución de 1983 y sus reformas, el Código Electoral vigente desde 1993, y sustituido por otro en 2013, y la Ley de Partidos Políticos de 2013. La Constitución y el Código Electoral crearon al Tribunal Supremo Electoral en sustitución del Consejo Central de Elecciones, otorgándole la administración de los procesos electorales y la jurisdicción electoral exclusiva. Todo ello como consecuencia de los Acuerdos de Paz firmados en enero de 1992.

Las reglas contenidas en este primer Código, sin embargo, cambiaron a través de muchas reformas, derogatorias, interpretaciones auténticas, adiciones, artículos transitorios, entre otros, siendo muchas de estas acciones relevantes para el sistema de partidos. En 2013, después de constantes reformas y veinte años de vigencia, el Código Electoral fue sustituido por uno nuevo, aunque no completamente distinto (tablas 1 y 2). En el periodo también ocurrieron reformas a las reglas electorales impulsadas por decisiones de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. A continuación se describirán algunas de las principales modificaciones en las reglas electorales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 1
Sistema electoral para elecciones presidenciales y sus reformas en El Salvador

Periodo	Duración mandato	Posibilidad reelección	Tipo de candidatura	Mayoría requerida en primera vuelta	Candidatos en segunda vuelta	Periodo interelectivo	Mayoría en segunda vuelta	Coincidencia con elecciones generales
1994-1999	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa*	Sí en primera vuelta
1999-2004	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa	No
2004-2009	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa	No
2009-2014	5 años	No de manera inmediata	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa	Sí en primera vuelta
2014-2019	5 años	Después de dos periodos presidenciales	Fórmula con vicepresidente	Absoluta	2	30 días después de declarados los resultados de la primera vuelta	Relativa*	No

* En 1994 y 2014 la Presidencia de la República se decidió en la segunda vuelta electoral.
Fuente: Elaboración propia con datos oficiales y Base de Datos SISPSUB (1978-2015).

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

1. *Eliminación de la Plancha Nacional*

El órgano legislativo lo componen 84 escaños, número que se ha mantenido durante todo el periodo. Sin embargo, la forma de distribuirlos o asignar esos escaños fue reformada en 2005. Desde 1994 hasta antes de las elecciones legislativas de 2006, existían 15 circunscripciones electorales: una "Plancha Nacional" o circunscripción nacional que estaba conformada por 20 escaños y otras catorce circunscripciones electorales, coincidentes con los catorce departamentos en que se divide políticamente el país, y entre los que se distribuían los sesenta y cuatro escaños restantes conforme al número poblacional de cada departamento.

La llamada Plancha Nacional como circunscripción no se basaba sobre ningún criterio poblacional y dado que la Constitución exige que las circunscripciones electorales se construyan precisamente sobre la base poblacional, fue declarada inconstitucional por la Sala de lo Constitucional en 2003 (a petición de algunos dirigentes del FMLN). El argumento de la Sala (sentencia 28-2002) fue que el artículo 13 del Código Electoral, al permitir una circunscripción electoral nacional que no se basaba en criterios poblacionales, afectaba la igualdad del voto así como el principio de representación proporcional. Esto trajo como consecuencia que la Asamblea Legislativa cambiara el Código Electoral y estableciera que la elección de diputados fuera únicamente sobre circunscripciones departamentales que siguen un criterio poblacional. Como principal consecuencia, los veinte diputados que correspondían a la Plancha Nacional fueron redistribuidos en las restantes catorce circunscripciones conforme a la población de cada departamento.

2. *La inclusión del Documento Único de Identidad en el proceso electoral*

Una reforma de gran calado de cara a la depuración y mayor certidumbre de las personas registradas para ejercer el sufragio fue la inclusión del Documento Único de Identidad (DUI) en sustitución del Carnet Electoral. El DUI fue introducido en 2001 y fue utilizado por primera vez para ejercer el sufragio en las elecciones presidenciales de 2004, gracias a una serie de reformas al Código Electoral en 2003. Esta reforma generó mayor confianza sobre el registro de personas capaces para ejercer el sufragio y en alguna medida pudo haber favorecido un incremento en la participación electoral ya que, desde que se comenzó

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

a utilizar el DUI para ejercer el sufragio (elecciones presidenciales de 2004), se observó un incremento en la participación electoral al comparar los datos con las elecciones previas.

3. *Barreras de entrada a nuevos competidores y protección de los ya existentes*

Las barreras para entrar o mantener partidos políticos han sido modificadas en varias oportunidades siendo común denominador en estas reformas proteger a los partidos políticos ya consolidados. Las reformas han seguido al menos dos vías. La primera de ellas fue subir el piso necesario para que nuevos partidos políticos pudieran tener reconocimiento legal y, por lo tanto, para que pudieran competir en las elecciones. La razón de hacer reformas en esta vía, según los partidos políticos, fue evitar la fragmentación del sistema de partidos. Inicialmente para crear un partido político se requerían tres mil afiliados; después se reformó exigiendo en 1996 el 2% de los votos válidos de la última elección presidencial; en 1999 el 3% de la última elección presidencial y, en 2007, 50,000 ciudadanos afiliados. Este último número se mantiene en la actual Ley de Partidos Políticos.

La segunda vía de reformas, por el contrario, ha buscado evitar la desaparición de partidos políticos por no alcanzar el número de votos necesarios para seguir dentro del sistema. Se hace referencia a los casos del PDC y del PCN. La razón de esta reforma, otra vez según los partidos políticos en la Asamblea, fue la necesidad de mantener el pluralismo político. El PDC y el PCN, los dos partidos políticos más longevos del país, no obtuvieron en las elecciones presidenciales de 2004 el número de votos necesarios para seguir existiendo legalmente como partidos políticos. De acuerdo a las disposiciones del Código Electoral, ambos partidos debían desaparecer por no haber alcanzado el 3% de los votos válidos en la elección presidencial. Sin embargo, la Asamblea Legislativa, a través del Decreto 586 de enero de 2005, evitó en un primer momento que estos partidos desaparecieran. Ante esta decisión y mediante un proceso de inconstitucionalidad, la Sala de lo Constitucional a través de la sentencia 11-2005, ordenó al Tribunal Supremo Electoral que iniciara el proceso de cancelación de ambos partidos, lo que les impediría participar en las elecciones legislativas de 2012.

Ante la incertidumbre sobre la cancelación de sus partidos y ante la premura de las elecciones legislativas de 2012, los dirigentes del

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

PCN y PDC crearon partidos políticos paralelos para poder participar. Así, el PCN creó a Concertación Nacional (CN) y el PDC al Partido de la Esperanza (PES), institutos políticos a través de los cuales participaron en dichas elecciones. El Tribunal Supremo Electoral resolvió cancelar al PCN y al PDC, y aunque formalmente el CN y el PES se constituyeron en partidos nuevos, materialmente siguieron siendo los mismos PCN y PDC. En la actualidad y según los partidos que tienen representación en la Asamblea, el CN es conocido como PCN, y PES después de solicitar al TSE su cambio de nombre, recobró su nominación anterior como Partido Demócrata Cristiano (PDC). Como puede observarse, las reformas en estos ámbitos tuvieron una clara intención de favorecer a los partidos políticos ya existentes y, principalmente, a aquellos más identificados con la derecha.

4. *La Ley de Partidos Políticos y el nuevo Código Electoral*

En 2013 se crearon dos nuevas leyes que regulan los procesos electorales y a sus actores. En marzo de ese año entró en vigencia la primera Ley de Partidos Políticos de El Salvador. Desde hacía ya varios años se exigía una ley que regulara la actividad de los partidos políticos, principalmente en lo que respecta a su financiamiento. Esta nueva ley, más allá de incluir algunos elementos nuevos y regular ciertos aspectos del financiamiento de los partidos políticos, trasladó el régimen de los partidos políticos que se encontraba en el Código Electoral sin generar cambios de mayor envergadura.

En ella se incluye un apartado sobre la transparencia del financiamiento de los partidos políticos y un régimen de sanciones para los mismos cuando estos transgredan las disposiciones de la ley, sin embargo, la ley carece de verdaderos instrumentos para la fiscalización de los partidos (FUSADES, 2013: 8). Además, el encargado de hacer efectivas estas sanciones es el Tribunal Supremo Electoral, que está compuesto en su mayoría por designados de los partidos políticos, de allí que se critique la imparcialidad para la imposición de sanciones. En cuanto al nuevo Código Electoral, los principales cambios respecto al anterior código de 1993 fueron únicamente en relación con el uso del lenguaje de género, el voto en el exterior y el voto residencial.

Dentro de este nuevo marco normativo, requiere especial mención la reforma del artículo 37 de la Ley de Partidos Políticos realizada en septiembre de 2014, con la que se pretende establecer una

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

cuota de género. Con esta modificación los partidos políticos deben incorporar al menos 30% de mujeres en las planillas para las elecciones de diputados a la Asamblea Legislativa, Parlamento Centroamericano, y miembros de los Consejos Municipales.

5. *El cambio de las listas para las elecciones legislativas: listas cerradas y bloqueadas, listas cerradas y desbloqueadas y listas abiertas*

Otras de las reformas de mayor calado respecto a las elecciones legislativas fue el cambio de la estructura del voto, pasando a elegir a los diputados de la Asamblea Legislativa primero, a través de una lista cerrada y desbloqueada y, actualmente, por medio de listas abiertas.

Hasta las elecciones legislativas de 2009, los partidos políticos presentaban sus candidatos a diputados en listas cerradas y bloqueadas, pero, nuevamente a raíz de un proceso de inconstitucionalidad, se motivó una reforma electoral en donde se permitiera escoger a través de una lista cerrada y desbloqueada.

La sentencia de la Sala de lo Constitucional 61-2009 ocasionó una serie de reformas al Código Electoral de 1992 y en lo concreto, generó que la persona electora pudiera decidir el orden de preferencia de los diputados por los cuales optaba. Esto propició también, que los partidos cambiaran su estrategia de campaña y de selección de candidatos, pues ya no podrían presentar un bloque de diputados en el orden que el partido quería que fueran elegidos, sino una lista que permitía escoger en el orden de preferencia del elector y no del partido.

El cambio que se impulsó desde la Sala de lo Constitucional encontró mucha resistencia por parte de la Asamblea Legislativa, pues pasar a una lista cerrada y desbloqueada también implicó cambiar la forma de votar, el escrutinio y la declaratoria de candidatos electos. La Asamblea hizo varias reformas que pretendieron burlar el contenido de la sentencia e incluso se logró un acuerdo de reforma constitucional que permitiera únicamente las listas cerradas y bloqueadas. El descontento de las cúpulas partidistas radicaba en la pérdida de poder para asegurar que sus principales candidatos (precisamente las cúpulas), aseguraran un escaño en la Asamblea.

Pero las reglas vinculadas a la libertad del sufragio se volverían a modificar. Uno de los cambios más importantes de todo el periodo ocurrió a partir de noviembre de 2014, cuando la Sala de lo Constitucional emitió otra sentencia (48-2014) que modificó nuevamente las reglas del juego electoral que se aplicarían a partir de las siguientes

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

elecciones de marzo de 2015. Esta resolución de los jueces constitucionales habilitó las listas abiertas y el voto cruzado para la elección de diputados a la Asamblea Legislativa, por lo que el ciudadano podría escoger candidatos de distintos partidos políticos, seleccionar distintos candidatos no partidarios y también, candidatos de distintos partidos políticos y a la vez candidatos no partidarios. La única limitante que se estableció para el proceso electoral de marzo de 2015 fue que el número de marcas no sobrepasaran el número de escaños de la circunscripción en la que se votó (TSE Memoria Especial Elecciones, 2015).

No fueron pocas las dificultades que trajo consigo el aplicar esta nueva forma de votar, ocasionando que los resultados preliminares de las elecciones de 2015 no se obtuvieron en un tiempo razonable, contrario a como se había dado en elecciones anteriores, e incluso impidiendo la instalación completa de los 84 diputados de la Asamblea Legislativa el 1o. de mayo.

El poco tiempo entre la modificación de las reglas por parte de la Sala de lo Constitucional y la celebración de las elecciones, la complejidad para emitir el sufragio y la falta de educación y difusión de las formas para ejercerlo, la tardía capacitación de los miembros de las Juntas Receptoras de Votos para procesar la información, una inadecuada gestión por parte del TSE en la transmisión y el procesamiento de datos, etcétera, fueron algunas de las posibles razones que se señalaron como causas de este problema (Editorial ECA, 2015; FUSADES, 2015).

Sumado a ello, las irregularidades provinieron también de los mismos partidos políticos que pretendieron manipular la implementación del voto cruzado y del voto preferente para su conveniencia desde que conocieron que se debía modificar esta regla, hasta el momento del escrutinio en el que se observaron múltiples inconsistencias. En consecuencia, las elecciones de 2015 son señaladas como las más cuestionadas de la historia democrática reciente en El Salvador (véase Aguilar, 2015).

6. *El cambio en la organización de las elecciones: voto residencial y voto en el exterior*

Para los eventos electorales de 2014, se sustituyó por completo el modelo de elecciones que concentraba a los electores en torno a centros de

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

votación urbanos, por uno en el que los electores tienen la posibilidad de votar en centros de votación desconcentrados y, por lo tanto, más cerca de sus residencias. Este fue un compromiso que se adquirió en los Acuerdos de Paz, pero fue hasta 1997 que se comenzó a trabajar en él; en los años 2001 y 2003 se le dio un nuevo impulso aprobando algunos decretos legislativos, y fue hasta 2006 en que de manera definitiva se inició con un plan piloto para aplicar el voto residencial, partiendo de siete municipios de los 262 existentes en todo el país.

En 2009 se amplió el programa a todo el departamento de Cuscatlán (23 municipios en total), en 2012, se amplió a 185 municipios, para alcanzar finalmente en la elección presidencial de 2014 a los 262 municipios. Dentro de todo este proceso, los centros de votación pasaron de ser 399 en 2006 a ser 1595 en las elecciones de 2015. Con esta modificación, el Tribunal Supremo Electoral pretende alcanzar una mayor participación electoral bajo el supuesto que acercar las urnas a las residencias de las personas votantes elimina barreras de acceso que grupos vulnerables podrían tener para ejercer el sufragio. Sin embargo, en términos de participación sobre inscritos, el porcentaje de electores de las elecciones presidenciales de 2014, donde se aplicó este modelo a nivel nacional, no fue mayor al que se registró en las elecciones presidenciales de 2009. La experiencia con las elecciones legislativas de 2015 indica que a pesar del voto residencial, tampoco se incrementó la participación. De hecho, fue menor en casi cuatro puntos porcentuales, si se compara con las elecciones legislativas de 2012.

En la elección presidencial de 2014 se aplicó por primera vez la modalidad del voto desde el exterior, a pesar que desde 1994 se planteaban ya algunas propuestas de reformas para que aquellas personas salvadoreñas que no residen en el país pudieran ejercer el sufragio. Para El Salvador, la posibilidad de que ciudadanos que residen en el exterior ejerzan el sufragio es de mucha relevancia, pues 2.5 millones de personas salvadoreñas residen fuera del país (casi una tercera parte de toda la población total), y principalmente en Estados Unidos (el 94% de ellas).

La Ley Especial para el Ejercicio del Voto desde el Exterior en las Elecciones Presidenciales, aprobada en enero de 2013, habilitó que el proceso electoral pudiera extenderse fuera de las fronteras de El Salvador. Sin embargo, al tratarse casi de un plan piloto, el impacto en términos cuantitativos no fue mayor. Según el TSE, para las elecciones presidenciales de 2014 se empadronaron únicamente 10,337 per-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sonas (TSE 2014) de las cuales ejercieron el sufragio 2727 personas en la primera vuelta electoral y 2706 en la segunda vuelta.

Esta experiencia en términos cualitativos podría ayudar a mejorar el proceso de cara a las siguientes elecciones; los principales obstáculos, más allá del tiempo que se tuvo para su implementación, radican como es de esperar, en el diseño, creación de sistemas, mecanismos y estructuras para ejecutar la medida, desde el registro de los residentes en el exterior hasta la forma de ejercer el sufragio y de escrutarlo.

7. *La Sala de lo Constitucional como actor relevante en la modificación de las reglas electorales*

Son veintiún años ya desde la primera elección libre y competitiva en El Salvador y el sistema electoral ha sido modificado varias veces y con distintos niveles de incidencia. Estas modificaciones han ocurrido al menos desde dos grandes fuentes, una es la que proviene de los mismos partidos políticos que han tratado de configurar unas reglas del juego donde naturalmente ellos puedan verse favorecidos, tomando decisiones legislativas que fortalecen su presencia en la política salvadoreña y que disminuyen las probabilidades de actuación de nuevos actores. En algunos temas más que buscarse la mejora del sistema electoral al hacer las reformas, se busca la conveniencia de los partidos políticos (para un estudio a mayor profundidad véase Artiga-González, 2008).

Por otro lado, las reformas han tenido como fuente otros actores que teóricamente no son políticos, pero que en términos de impacto (más que cuantitativos), han generado reformas bastante significativas al sistema electoral y al sistema de partidos políticos. La Sala de lo Constitucional ha sido un actor fundamental en este sentido. A través de múltiples sentencias, como se ha visto en este apartado, la Sala se ha convertido en un agente activo en la modificación de las reglas electorales. Entre otras resoluciones, destacan las que declararon inconstitucional la circunscripción nacional para elegir diputados (Plancha Nacional), la que habilitó las candidaturas no partidarias, la que ordenó modificar la lista cerrada y bloqueada por una lista cerrada y desbloqueada en las elecciones para diputados y diputadas a la Asamblea Legislativa.

Asimismo, permitió que personas que no están afiliadas a ningún partido político puedan optar a un escaño dentro de la Asamblea Legislativa; la que posteriormente dispuso que las listas para elección

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de diputados debían ser abiertas; la que condiciona la candidatura presidencial de cualquier ex presidente al transcurso de dos periodos presidenciales; la que obliga a la Asamblea Legislativa a escoger a magistrados del Tribunal Supremo Electoral que no tengan filiación partidista. Muchos de los cambios fundamentales en las reglas del juego se han hecho "a golpe de sala" (Editorial ECA, 2015). La discusión sobre reformas electorales se mantiene vigente y no se descarta que de las más importantes, como la reforma al TSE en cuanto a su composición y funciones, se den gracias a los impulsos que la Sala de lo Constitucional genere, más allá de las motivadas por los partidos políticos.

IV. Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio

1. *Orientación del voto y participación electoral*

La participación electoral en El Salvador no se caracteriza por ser alta, a pesar que se le califique como un país en donde el voto es obligatorio o al menos no optativo (Alcántara Sáez y Tagina, 2011: 17). La Constitución de 1983, y la legislación electoral establecen que el sufragio además de ser un derecho es un deber (artículo 73, 1 Cn., 3 Código Electoral). Sin embargo, la obligatoriedad de dicho acto, al menos desde el enfoque jurídico, carece de algún medio de coercibilidad, por lo que tal deber en la práctica se convierte llanamente en la opción (derecho) de ir a votar. Estas disposiciones en lo sustantivo se han mantenido durante el periodo de estudio que se analiza en este trabajo.

Las elecciones del siglo (Alcántara Sáez, 1994), es decir, las primeras elecciones después del conflicto armado y que sucedieron en 1994, fueron las primeras libres y competitivas, en donde, después de mucho tiempo, el régimen no era autoritario ni tampoco semidemocrático y en las que la variable conflicto armado no estaba presente. Unas elecciones que además se presentaban ante significativos cambios institucionales que fueron fruto de los Acuerdos de Paz de Chapultepec de 1992 como la creación del Tribunal Supremo Electoral en sustitución del Consejo Central de Elecciones, y la creación del Código Electoral de 1992, el cual fue "reemplazado" en 2013. Fueron unas elecciones en las que muchas variables cambiaron, pero que no representaron un cambio significativo en el nivel de participación electoral que se venían dando en elecciones anteriores.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2
Sistema electoral para elecciones legislativas y sus reformas en El Salvador

Periodo	Principio de representación	Fórmula electoral	Tipos de Diputados	Número de Diputados	Distritos electorales	Estructura del voto	Mandato	Posibilidad de reelección
1994-1997	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1*	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
1997-2000	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1*	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2003-2006	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14+1*	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2006-2009	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2009-2012	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista cerrada y bloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2012**-2015	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista cerrada y desbloqueada	3 años	Sí, de manera indefinida
2015	Proporcional	Cociente o residuo electoral	Nacionales	84	14	Lista abierta	3 años	Sí, de manera indefinida

* Hasta 2005 existían 15 circunscripciones electorales: 1 nacional y 14 departamentales.
** En las elecciones de 2012 se permitió por primera vez la participación de candidatos no partidarios.
Fuente: elaboración propia con datos oficiales y Base de Datos de SISPSUB (1978-2015).

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

La participación electoral en estas históricas elecciones de 1994 fue de un poco más de la mitad de los inscritos en el padrón electoral (53.6%); resultados que fueron muy similares a las dos últimas elecciones que sucedieron dentro del escenario previo a la transición pactada hacia la democracia: 54.7% en 1989 respecto a la elecciones presidenciales y 52.9% en 1991 respecto a las elecciones legislativas. Si se analiza la participación desde la perspectiva del porcentaje obtenido a partir de los inscritos en el registro electoral, esta relativamente baja participación se ha mantenido hasta la fecha. Además, durante este periodo se ha mantenido la tendencia de haber mayor participación en las elecciones presidenciales que en las legislativas. En las presidenciales el promedio de participación es del 56.1%, mientras que en las legislativas es del 47.5%, es decir, casi un 9% menos.

Como excepciones a esta baja participación, están las elecciones presidenciales de 2004 y las siguientes de 2009. Las elecciones presidenciales de 2004 han sido las de mayor participación electoral desde la transición a la democracia con el 69.4% de las personas habilitadas para votar. Posiblemente este cambio significativo pueda explicarse a partir del uso, por primera vez, del Documento Único de Identidad, el cual permitió tener un mejor registro de las personas en edad de votar, y principalmente, a partir del tipo de campaña realizada por el partido ARENA. En ese proceso electoral el candidato presidencial del FMLN fue Schafik Handal, reconocidísimo líder histórico de izquierda y parte del Partido Comunista, por lo que el partido ARENA utilizó su figura para generar el temor en la ciudadanía de que, en caso de ganar el FMLN, El Salvador se convertiría en un Estado comunista. Estrategia que resultó útil pues ARENA ganó con una amplia ventaja sobre el FMLN.

La elección presidencial de 2009 obtuvo un porcentaje de participación del 63.5% y en ella la estrategia del FMLN cambió notablemente al proponer como candidato a la presidencia a Mauricio Funes, un *outsider* que gozaba de mucha popularidad gracias a su labor como periodista. Esta elección, como se verá más adelante, cambió el nivel de competitividad que ocurría desde 1994, convirtiéndose en la elección con los resultados más estrechos hasta ese momento, lo que generó probablemente el aumento de la participación electoral respecto al promedio general. Esa fue la primera vez en la que el partido FMLN accedía al Poder Ejecutivo. Las últimas elecciones presidenciales de 2014, volvieron a presentar el nivel de participación muy próximo a las de 1994 (55.3%) en las que el FMLN accedía por

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

segunda vez a la presidencia, pero ahora con un candidato que no era un *outsider*, sino lo contrario, un hombre de partido, un líder histórico del FMLN.

Tabla 3
Participación electoral en El Salvador. 1994-2015

Presidencial		Legislativa	
Año	Participación sobre inscritos	Año	Participación sobre inscritos
1994*	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.6
2004	69.4	2000	38.5
2009	63.5	2003	41.0
2014*	55.3	2006	54.2
		2009	54.1
		2012	51.9
		2015	48.2
Promedio	56.08	Promedio	47.41

* Elecciones donde se tuvo que recurrir a segunda vuelta. Los datos presentados se refieren a la primera vuelta.
Fuente: elaboración propia sobre la base de datos oficiales.

2. *Fragmentación, número efectivo de partidos y estructuración de la oferta partidista*

Al analizar los principales indicadores de la oferta partidista en El Salvador, se observa que la misma, en términos generales, se ha mantenido relativamente estable durante el periodo 1994-2015. Para conocer estos indicadores, en principio se utilizará el índice de fragmentación de Douglas Rae medido en una escala del 0 al 1, en el que 0 representa el escenario hipotético en donde todos los parlamentarios pertenecen a un mismo partido o todos los votantes votan al mismo partido, y 1 representa aquella situación donde los parlamentarios pertenecen a distintos partidos o los votantes apoyan a distintos partidos.

La fragmentación electoral tiene una media respecto a las elecciones legislativas del 0.71, con su pico más alto de 0.75 en las elecciones

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de 1997, y su más bajo en 2009 con 0.66. Para las elecciones presidenciales la fragmentación disminuye, teniendo una media de 0.60, con dos elecciones (2004 y 2009) en torno al 0.50. Esta disminución se explica principalmente por la ya asentada contienda entre dos partidos políticos —ARENA y FMLN— y el nivel de polarización ideológica del sistema como se explicará más adelante.

Con estos datos, se observa que el sistema de partidos salvadoreño, analizado desde las elecciones parlamentarias, se caracteriza por estar en el umbral del pluralismo limitado (Sartori, 2009: 168), mientras que respecto a las elecciones presidenciales, la oferta tiende a reducirse a los dos principales partidos políticos del país orientando el sistema por lo tanto, hacia un bipartidismo. Sin embargo, como se verá a continuación, dentro del periodo estudiado participaron otros actores que inhiben considerar a El Salvador con un sistema totalmente bipartidista. El número efectivo de partidos ayudará a demostrarlo.

El número efectivo de partidos (NEP) ayuda a clarificar cuántos partidos conforman la oferta partidista en El Salvador complementando la fragmentación que se presentó anteriormente. De la misma manera que la fragmentación, existen diferencias respecto a si se trata de las elecciones presidenciales y las elecciones legislativas. En cuanto a las elecciones legislativas, el NEP electoral en promedio es de 3.4 y el NEP según escaños es de 3.3. Nuevamente, en términos legislativo, el sistema de partidos tiende hacia el pluripartidismo limitado.

Tabla 4
Fragmentación y número efectivo de partidos
en elecciones legislativas. 1994-2015

Año de elección	1994	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	Media
Fragmentación sobre votos	0.71	0.75	0.73	0.76	0.67	0.66	0.69	0.68	0.71
NEPe	3.5	3.9	3.7	4.1	3.1	2.9	3.2	3.1	3.4
Fragmentación sobre escaños	0.67	0.75	0.71	0.72	0.67	0.66	0.69	0.67	0.70
NEP sobre escaños	3.1	4.0	3.5	3.5	3.0	2.9	3.2	3.01	3.3

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

El NEP para elecciones presidenciales, como puede observarse en la tabla 5, tuvo su punto más alto en las primeras elecciones democráticas en El Salvador, en las que, como se ha mencionado antes, existían las fuerzas políticas previas a la guerra, más la incorporación del FMLN como actor fundamental convertido en partido político. En este primer momento, el formato del sistema de partidos era el de un pluralismo limitado. Sin embargo, el NEP comenzó a disminuir a partir de la siguiente elección presidencial en la que ARENA y el FMLN se consolidaron definitivamente como las dos principales fuerzas, en detrimento del PDC y el PCN, quienes fueron por mucho tiempo los dos principales partidos. El NEP más bajo se observa en 2009, elecciones en las que precisamente hubo únicamente dos partidos políticos en la competencia por acceder a la presidencia. En esta elección el PCN y el PDC optaron no participar para no dividir el voto de los electores de derecha. A pesar de ello, el FMLN ganó por primera vez la elección presidencial.

Como puede observarse, el formato del sistema de partidos, tiende hacia el bipartidismo, aunque en las últimas elecciones presidenciales el número volvió a incrementarse levemente por la participación de UNIDAD, quien llevó como candidato al ex presidente con ARENA, Elías Antonio Saca. Este candidato a pesar de su alta popularidad, alcanzó únicamente el 11.4% del total de votos válidos, por lo que una vez más, se puso de manifiesto que en la política salvadoreña, además de un buen candidato, se necesita de un buen vehículo para acceder a la presidencia: ARENA o el FMLN.

Tabla 5
Fragmentación y número efectivo de partidos en elecciones presidenciales en El Salvador. 1994-2014

	1994	1999	2004	2009	2014	Media
Número candidatos presidenciales y partidos	7	7	4	2	5	5
Fragmentación electoral	0.68	0.64	0.54	0.5	0.6	0.59
NEPe	3.1	2.7	2.2	2.0	2.5	2.5

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Las principales implicaciones de este multipartidismo y la tendencia hacia el bipartidismo según se trate de elecciones legislativas o presidenciales respectivamente, se encuentran en la necesidad de establecer alianzas y hacer negociaciones para poder gobernar. La característica multipartidista de la oferta partidista y las reglas electorales generan un escenario de competencia en el que ningún partido político puede obtener la mayoría en la Asamblea Legislativa. De esta manera, uno de los dos grandes partidos, los únicos con capacidad real de acceder a la presidencia, ARENA o FMLN, han necesitado siempre recurrir a otro partido político para tomar resoluciones legislativas.

El presidente siempre ha tenido que recurrir a buscar apoyos más allá de la representación de su partido en la Asamblea Legislativa. De esta manera, partidos políticos que no han tenido el mismo peso en términos de escaños como lo han tenido los dos grandes partidos, se han convertido en pieza indispensable dentro del mapa legislativo, al convertirse en un condicionante para la toma de decisiones. Este papel tradicionalmente lo desempeñaron el PCN y el PDC cuando ARENA estaba en el Ejecutivo; en los últimos años y a partir del triunfo presidencial del FMLN en 2009, GANA se ha convertido en el aliado fundamental del partido en el gobierno.

Ahora, si se analiza más allá de la fragmentación y el Número Efectivo de Partidos y el enfoque se hace sobre los actores políticos que durante el periodo 1994-2014 han tenido presencia en la Asamblea Legislativa, se evidencia que desde 1997 hay cinco partidos políticos que obtienen escaños elección tras elección (tabla 6). Es decir, la oferta partidista respecto a las elecciones parlamentarias es una "oferta estructurada" (Artiga-González, 2007: 705), lo que significa que los mismos partidos políticos han logrado obtener representación en las siete elecciones a diputados a la Asamblea Legislativa desde 1994 hasta 2012, aunque con diferencias notables en número de escaños. Estos partidos políticos son: ARENA, CD/CDU, FMLN, PCN y PDC.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 6
Composición del Legislativo en número de escaños en El Salvador. 1994-2015

Año	1994		1997		2000		2003		2006		2009		2012		2015	
Partido político	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%	Escaños	%
ARENA	39	46.4	28	33.3	29	34.5	27	32.1	34	40.5	32	38.1	33	39.3	35	41.7
FMLN	21	25.0	27	32.1	31	36.9	31	36.9	32	38.1	35	41.7	31	36.9	31	36.9
GANA	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	0	0.0	11	13.1	11	13.1
PCN	4	4.8	11	13.1	14	16.7	16	19.0	10	11.9	11	13.1	6	7.1	6	7.1
CD	0	0.0	2	2.4	3	3.6	5	6.0	2	2.4	1	1.2	1	1.2	0	0.0
PDC	18	21.4	7	8.3	5	6.0	4	4.8	6	7.1	5	6.0	1	1.2	1	1.2
Otros	2	2.4	9	10.7	2	2.4	1	1.2	0	0.0	0	0.0	1	1.2	0	0.0
Total	84	100	84	100	84	100	84	100	84	100	84	100	84	100	84	100

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

En las últimas elecciones legislativas de 2015, la CD no obtuvo ningún diputado, por lo que la composición de la Asamblea se redujo a los tradicionales partidos políticos, ARENA, FMLN, PCN y PDC, más GANA, quien participando por segunda vez en una elección de este tipo, mantuvo su tercer lugar en número de diputados. El nacimiento de GANA como partido político se produjo a raíz de una escisión del partido ARENA ocurrida después de perder las elecciones presidenciales de 2009. En las elecciones de 2012, GANA logró obtener representación en la Asamblea compitiendo por primera vez, y convirtiéndose en el tercer partido político en término de número de escaños. La estabilidad de la oferta partidista se manifiesta entonces, no sólo por las pocas variaciones en términos del nivel de fragmentación y del número efectivo de partidos, sino también por los actores que durante las elecciones legislativas han logrado representación en el órgano legislativo.

3. *Concentración y competitividad*

La concentración del voto es una variable dentro del sistema de partidos en El Salvador que se ha mantenido constante, principalmente en lo que se refiere a quiénes son los dos partidos políticos más votados desde 1994. Aunque con diferencias, tanto en las elecciones legislativas como en las presidenciales, el partido ARENA y el FMLN son los dos partidos políticos que mayor apoyo electoral han recibido durante todo el periodo de estudio.

En El Salvador, el sistema de partidos legislativo tiene un formato de pluralismo limitado. Sin embargo, la concentración de votos y de escaños en la Asamblea Legislativa nos muestra el peso relativo que tienen los dos principales partidos políticos del país. En promedio para las elecciones legislativas, la concentración según número de votos es 73.3%, y la concentración según número de escaños es 73.8%. ARENA y el FMLN atraen más del 70% de los votos y de los escaños disponibles.

¿Cómo se reparte este porcentaje entre ARENA y el FMLN? Esta es otra constante dentro del sistema de partidos salvadoreño respecto al órgano legislativo: la mínima diferencia de resultados entre uno y otro. Si bien en la elección de 1994 la diferencia a favor de ARENA respecto al FMLN fue de 23.6% respecto al número de votos válidos y

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

del 21.4% en términos de escaños, debe tomarse en cuenta que precisamente esa fue la primera elección después del conflicto armado, en el que el FMLN actuó como parte beligerante, y en la que participaba por primera vez después de su transformación en partido político.

Pero si se analizan los datos a partir de las elecciones legislativas de 1997, la diferencia entre uno y otro partido es en promedio del 2.3% en número de votos y del 3.1% en número de escaños. Esto refleja un alto nivel de competitividad del sistema de partidos políticos desde el enfoque legislativo. Según estos datos, tanto el FMLN como ARENA, han persuadido a sus votantes casi en iguales proporciones desde 1997, manteniendo este indicador estable desde entonces.

La concentración del voto para el caso de la presidencia ha sido similar a lo que ocurre en las elecciones legislativas. ARENA y FMLN han sido desde 1994, los únicos competidores con posibilidades de alcanzar el Poder Ejecutivo. Ambos partidos han concentrado en promedio el 87.3% de los votos en las cinco elecciones presidenciales celebradas a partir de 1994. Sin embargo, el nivel de competitividad no ha seguido el mismo patrón que han tenido las elecciones legislativas. En las primeras tres elecciones el partido ARENA obtuvo en promedio un 23% más de votos que el partido de izquierda FMLN. Pero a partir de las elecciones de 2009, el nivel de competitividad que se había estabilizado hasta ese momento, se perdió totalmente.

Por primera vez el FMLN alcanzó la presidencia derrotando al partido que en cuatro periodos consecutivos la había ganado. La victoria del FMLN se produjo, como ya se ha expresado y entre otras posibles explicaciones, gracias a un cambio de estrategia del FMLN al proponer como candidato a un *outsider*, Mauricio Funes, capaz de atraer a votantes que no necesariamente compartían la visión del FMLN. El resultado en estas elecciones cambió el patrón que favorecía a ARENA con márgenes de victoria en promedio del 23%, a ubicarse en un 2.6% a favor del FMLN.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 7
Competitividad y concentración en las elecciones legislativas en El Salvador. 1994-2015

Elecciones	ARENA				FMLN				Concentración según votos	Concentración según escaños	Competitividad según votos	Competitividad según escaños
	Votos	%	Escaños	%	Votos	%	Escaños	%	%	%)	%	%
1994	605,775	45.0	39.0	46.4	287,811	21.4	21.0	25.0	66.4	71.4	23.6	21.4
1997	396,301	35.4	28.0	33.3	369,709	33.0	27.0	32.1	68.4	65.5	2.4	1.2
2000	436,190	36.0	29.0	34.5	426,298	35.2	31.0	36.9	71.3	71.4	0.8	2.4
2003	446,279	31.9	27.0	32.1	475,130	34.0	31.0	36.9	65.9	69.0	2.1	4.8
2006	783,230	39.2	34.0	40.5	785,072	39.3	32.0	38.1	78.5	78.6	0.1	2.4
2009	854,166	38.6	32.0	38.1	943,936	42.6	35.0	41.7	81.2	79.8	4.1	3.6
2012	897,054	39.8	33.0	39.3	827,522	36.7	31.0	36.9	76.5	76.2	3.1	2.4
2015	9,259,027	40.7	35.0	41.7	8,472,894	37.2	31.0	36.9	77.9	78.6	3.5	4.8
Promedio		38.0		37.8		34.6		35.4	73.3	73.8	5.2	5.4

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 8
Concentración y competitividad en las elecciones presidenciales en El Salvador. 1994-2014

Elecciones	ARENA		FMLN		Concentración	Competitividad
	Votos	%	Votos	%	Votos	%
1994	651,632	49.1	331,629	25.0	74.1	24.1
1999	614,268	52.0	343,472	29.1	81.0	22.9
2004	1,314,436	57.7	812,519	35.7	93.4	22
2009	1,284,588	48.7	1,354,000	51.3	100	2.6
2014	1,047,592	39.0	1,315,768	48.9	87.9	10*
Promedio					87.3	16.3

* En la segunda vuelta el margen de victoria fue de apenas 0.21%.
Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

De esta manera, pueden encontrarse dos tendencias en términos de concentración del voto y competitividad: una respecto a las elecciones legislativas y otras sobre las elecciones presidenciales. En referencia a las elecciones legislativas hay una considerable concentración del voto en ARENA y el FMLN, y al mismo tiempo una alta competitividad electoral entre ambos partidos. Esto último provoca una alta incertidumbre sobre qué partido tendrá más escaños en la Asamblea Legislativa, lo que en alguna manera disminuye su importancia si se toma en cuenta que la tendencia indica que ninguno de los dos puede obtener por sí solo la mayoría, necesitando ambos de los partidos políticos pequeños.

En relación con las elecciones presidenciales, existe una alta concentración del voto a favor de ARENA y el FMLN durante todo el periodo de estudio, pero el aspecto que no se ha mantenido estable es la competitividad. Hasta antes de 2009, había una clara tendencia a que ARENA ganara la presidencia, pero desde las elecciones presidenciales de 2009, la incertidumbre sobre los resultados ha prevalecido. Tanto en 2009 como en 2014, el FMLN ha ganado con los márgenes de victoria más estrechos en la historia del país, e incluso de América Latina.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

4. *Volatilidad electoral agregada y principales* issues *de campaña*

La volatilidad electoral agregada es otra variable que indica la relativa estabilidad e institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1997). Si la volatilidad mide el cambio de preferencias de los electores respecto a la oferta partidista entre una elección y su inmediata posterior, en El Salvador este cambio es bajo comparado con los indicadores de otros países de la región (Alcántara Sáez y Tagina, 2011: 25). Dicho en otras palabras, la tendencia del electorado salvadoreño es la de apoyar elección tras elección al mismo partido, habiendo un número reducido de electores que optan por votar a otro partido distinto al que votaron en la elección anterior.

En el ámbito legislativo, los dos principales partidos políticos de El Salvador, ARENA y FMLN, han consolidado un número significativo y equilibrado de votantes fieles. Al observar los datos se obtiene en promedio una volatilidad electoral agregada de alrededor de nueve puntos porcentuales en el periodo analizado. Esto refleja cierta estabilidad en términos de las preferencias electorales, principalmente respecto a aquellos que apoyan a ARENA y al FMLN.

Los datos de la elección legislativa de 1994 respecto a los de las elecciones de 1997 producen la mayor volatilidad electoral agregada del periodo que se analiza, pues en esta elección ARENA obtuvo 18 escaños más que el FMLN. Para comprender estos datos hay que recordar que en 1994 sucedieron las primeras elecciones competitivas, que ARENA estaba en la presidencia, que ese mismo año se celebraron elecciones presidenciales (que también ganó ARENA) y que el FMLN participaba por primera vez en una elección.

A partir de las elecciones legislativas de 1997 y hasta las últimas de 2015, ARENA y FMLN han tenido un número similar de escaños, con cuatro diputados de diferencia como mayor distancia en 2003 a favor del FMLN, y en 2015 en favor de ARENA. Esta estabilidad de las preferencias de los electores explica también la configuración de la Asamblea Legislativa y su funcionamiento: un número relativamente igual de electores que votan a ARENA y al FMLN, que los convierten en los dos más grandes partidos políticos pero sin que ninguno obtenga la mayoría, y otro número de electores que votan a los demás partidos políticos, convirtiendo a uno o dos de ellos en la llave de negociación en el órgano legislativo, aunque con un número significativamente menor en términos de escaños obtenidos. Lo anterior y naturalmente las

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

reglas electorales, disminuyen las probabilidades de que un solo partido pueda obtener la mayoría en la Asamblea Legislativa.

Tabla 9
Volatilidad electoral agregada en las elecciones legislativas en El Salvador. 1994-2015

Elección	Volatilidad electoral agregada
1994-1997	19.2
1997-2000	8.3
2000-2003	5.4
2003-2006	12.6
2006-2009	4.2
2009-2012	11.6
2012-2015	2.8
Promedio	9.2

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

La volatilidad electoral agregada en el ámbito presidencial ha sido constante como puede verse en la tabla 10. En casi todas las elecciones se ha mantenido alrededor del 12%. La excepción la constituye la volatilidad que se obtiene del par de elecciones 2004-2009. Y esto puede explicarse porque fue precisamente en la elección presidencial de 2009 cuando por primera vez ganó el FMLN, terminando con el ciclo ganador del partido ARENA (victoria en cuatro elecciones presidenciales consecutivas), además de ser las dos elecciones presidenciales que registran el porcentaje más alto de participación electoral.

La competencia por la presidencia ha sido desde 1994 entre dos competidores, ARENA y FMLN. Aún así, a diferencia de los resultados de las elecciones legislativas en donde estos partidos obtenían resultados muy similares, en las elecciones presidenciales, la preferencia electoral se ha decantado claramente hacia ARENA en cuatro elecciones consecutivas (1989, 1994, 1999, 2004), configurando un sistema de partido predominante en esta arena del juego político. Pero en la elección de 2009, si bien la volatilidad electoral aumentó únicamente alrededor de tres puntos, fue suficiente para que el

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

FMLN ganara por primera vez la presidencia. Esta volatilidad, en términos de porcentaje de votos, significó un 9% de pérdida de votos para ARENA y un incremento del 15.6% para el FMLN si comparamos los resultados de las elecciones de 2004 y 2009.

Tabla 10
Volatilidad electoral agregada en las elecciones presidenciales en El Salvador. 1994-2014

Elección	Volatilidad electoral agregada
1994-1999	12.1
1999-2004	12.4
2004-2009	15.6
2009-2014	12.1
Promedio	13.1

Fuente: elaboración propia con datos oficiales.

¿En torno a qué problemas gira la competencia partidista en El Salvador? Nuevamente aquí se encuentra una constante en cuanto a los principales problemas que la población y los electores de El Salvador enfrentan, que esperan sean solucionados por el gobierno, y sobre los que gira la competencia de los partidos políticos en cada elección. La Encuesta sobre el Proceso Electoral que previo a cada elección legislativa, municipal y presidencial realiza el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana de El Salvador, destaca que los principales temas sobre los que gira la competencia electoral se resumen en aquellos relacionados a la delincuencia y los problemas económicos. En la tabla 11 se observa que la percepción de la población sobre los principales problemas son los mismos desde 1994, es decir: la delincuencia y los problemas económicos.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 11
Principales problemas sobre los que gira la campaña electoral. 1994-2015

Año	Más importante	(%)	Segundo más importante	(%)	Tercero más importante	(%)
1994	Delincuencia	33	Economía	16.2	Pobreza	13.6
1997	Delincuencia	33.3	Economía	18.7	Inflación	14.7
1999	Delincuencia	50.6	Pobreza	14.7	Desempleo	14.0
2000	Delincuencia	40.7	Desempleo	16.1	Pobreza	14.8
2003	Delincuencia	38.5	Pobreza	12.5	Desempleo	12.3
2004	Desempleo	27.7	Delincuencia	18.3	Pobreza	16.1
2006	Delincuencia	46.5	Pobreza	12.4	Maras	12.3
2009	Economía	33.3	Desempleo	17.9	Pobreza	16.8
2012	Delincuencia	50.3	Violencia	12.8	Economía	11.6
2014	Delincuencia	51.5	Maras	10.6	Desempleo	9.7
2015	Delincuencia	63.1	Violencia	10.5	Economía	6.8

Fuente: IUDOP, encuestas sobre el proceso electoral desde 1994 hasta 2015.

5. *Polarización ideológica y propuestas de campaña*

El sistema de partidos políticos en El Salvador es uno de los más polarizados de toda la región. Si se utiliza la tradicional escala que va del 1 al 10, donde 1 representa la posición más a la izquierda y 10 la posición hacia la derecha, se observa que los dos principales partidos políticos de El Salvador se encuentran precisamente en ambos extremos. El FMLN, desde 1994 hasta 2014, tiene en promedio una autoubicación de sus parlamentarios de 1.50, mientras que ARENA se ubica en el otro extremo, con una autoubicación de sus parlamentarios que en promedio, dentro del mismo periodo, es de 9. La distancia ideológica media entre ambos extremos y partidos políticos es de 0.84 para el periodo 1994-2014.

Los datos de la tabla 12 muestran la manera en que la polarización ideológica a nivel legislativo se ha mantenido estable dentro del periodo que se ha analizado, ubicando a los dos principales partidos políticos en los dos extremos de la escala: el FMLN constantemente

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

muy a la izquierda y ARENA constantemente muy a la derecha. Sin embargo, hay que resaltar que en la presente legislatura, la polarización de ambos partidos registra los valores más bajos de todo el periodo. Estos datos naturalmente no cambian la tendencia que a largo plazo se ha mantenido en El Salvador, pero podría ser un indicio de la disminución de la polarización a mediano plazo.

Tabla 12
Autoubicación parlamentarios salvadoreños. 1994-2012

Legislatura	FMLN	ARENA	Distancia ideológica
1994-1997	1.53	8.28	0.75
1997-2000	1.46	9.76	0.92
2000-2003	1.59	9.55	0.88
2003-2006	1.22	9.31	0.90
2006-2009	1.31	8.61	0.81
2009-2012	1.41	9.67	0.92
2012-2015	1.96	8.14	0.69
Promedio	1.50	9.0	0.84

Fuente: Artiga-González (2014: 26).

Respecto a la autoubicación de la población en esta misma escala ideológica del 1 al 10, se observa que en el periodo 2003-2012, existen tres grupos de electores: los dos que ocupan los extremos de la escala y otro sector que se ubica más al centro. Este último grupo en promedio ha sido del 26.5% de la población, mientras que muy a la izquierda se ubica el 17.9%, y muy a la derecha el 24.2%. Si se suma la población que se encuentra en la escala dentro de las posiciones del 1 al 4 y se les considera de izquierda resulta que el 30.7% de la población se ubicaría en este segmento y si se hace lo mismo respecto a las posiciones del 7 al 10 considerando este segmento como de derecha, el 43.1% de la población pudiera ser considerada de derecha en El Salvador.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 13
Autoubicación ideológica de los electores. 2003-2012 (%)

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	9.6	2.1	4.5	5.9	17.6	10.1	11	13.2	5.5	20.4
2004	13.8	2.3	3.9	3.9	13.6	6.2	7.9	10.8	7.6	29.9
2006	13	3.9	5.7	5.6	16.6	10.3	8.7	10.6	7.5	18
2008	15.1	7.3	9.3	8.3	20	7	6.6	8.1	7.4	10.8
2009	21.6	6	6.6	6.9	18.9	5.8	6.6	9.3	5.2	13.2
2012	8	4.5	6.7	7.5	22.2	10.6	9.4	11.2	9.1	10.7
Promedio	13.52	4.35	6.1	6.4	18.2	8.3	8.4	10.5	7.1	17.2

Fuente: IUDOP, varias encuestas.

A nivel discursivo, El Salvador es el país con una alta polarización como lo demuestran los datos anteriormente presentados. Sin embargo, al utilizar otras herramientas para medir este fenómeno, los resultados pueden variar. Para el caso de El Salvador, se ha analizado la polarización desde las posiciones que adoptan los partidos políticos respecto a temas generalmente calificados como conservadores o progresistas y los datos indicaron que no existe una separación radical de las élites políticas como señala la escala ideológica anteriormente presentada (Zamora, 1998: 309 y ss.).

Tabla 14
Distribución de electores de acuerdo a tres segmentos
de la escala ideológica. 2003-2012 (%)

<table>
<tr><td colspan="4">Izquierda</td><td colspan="2">Centro</td><td colspan="4">Derecha</td></tr>
<tr><td>1</td><td>2</td><td>3</td><td>4</td><td>5</td><td>6</td><td>7</td><td>8</td><td>9</td><td>10</td></tr>
<tr><td colspan="2">Muy a la izquierda (1-2)</td><td colspan="2" rowspan="2">12.5</td><td colspan="2">Centro (5-6)</td><td colspan="2" rowspan="2">18.9</td><td colspan="2">Muy a la derecha (9-10)</td></tr>
<tr><td colspan="2">17.87</td><td colspan="2">26.5</td><td colspan="2">24.2</td></tr>
<tr><td colspan="4">30.4</td><td colspan="2">26.5</td><td colspan="4">43.1</td></tr>
</table>

Fuente: elaboración propia con datos del IUDOP.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Asimismo, si se analiza la polarización a través de un modelo sustantivo (Artiga-González, 2014: 21) en el que más que estudiar la ubicación espacial de los partidos entre izquierda o derecha, se estudian sus propuestas programáticas expresadas inicialmente en las ofertas electorales y posteriormente, en caso de llegar al poder, a través de las políticas públicas o de los planes de gobierno que efectivamente ha presentado, se puede encontrar que esta diferencia tan radical entre la derecha y la izquierda pierde peso.

Si dentro de la escala ideológica se tiene a dos partidos políticos que se encuentran en los polos opuestos, pudiera esperarse que sus ofertas electorales, planes de gobierno y las políticas públicas que implementan fueran asimismo radicalmente opuestos. Podría compararse la forma de gobernar para tener una aproximación distinta a la polarización existente en El Salvador. Para ello, se debería compararse un gobierno de ARENA y otro del FMLN. ARENA gobernó durante cuatro periodos consecutivos y entre sí, de acuerdo a la coyuntura global del momento, su forma de gobernar no fue radicalmente distinta. El FMLN llevó a su candidato al Poder Ejecutivo en 2009, pero éste no era precisamente el candidato más puro y que mejor representaba los principios y valores del partido de izquierda. La comparación entre un gobierno de ARENA y uno del FMLN requeriría precisamente hacerla con presidentes que ideológicamente se ubiquen dentro de la escala ideológica en la misma proporción que sus respectivos partidos. Pero al comparar los planes de gobierno que durante la campaña electoral ARENA y el FMLN presentaron a sus electores, se encuentra que la diferencia ideológica no se traslada a la propuesta de políticas públicas.

Como se ha visto, en el periodo que se analiza los dos principales problemas son la delincuencia y los problemas económicos. Al analizar la última elección presidencial surge la duda sobre ¿qué propuestas programáticas respecto a los dos principales problemas de El Salvador hicieron los dos principales partidos políticos? y ¿qué tan diferentes son entre sí tales propuestas? En las tablas 15 y 16 se expone un resumen de las principales propuestas programáticas de los partidos políticos ARENA y FMLN, presentadas durante la campaña presidencial de 2014. Naturalmente estas propuestas se hacen para atraer al mayor número de electores posibles, pero indican qué tan dispuestos están los partidos de sacrificar su postura ideológica con tal de atraerlos. En resumen, las diferencias entre uno y otro partido

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

no parecen ser tan radicales, aunque representen ideas y propuestas diferentes sobre temas claves.

Tabla 15
Propuestas en materia de seguridad de los principales candidatos

Issue	FMLN	ARENA
Nombre del proyecto/Plan	El Salvador Adelante	Plan País
Maras: Tregua*	No hay oposición expresa	Oposición
Militarización	Apoyo a la PNC en temas de seguridad pública	Tareas de seguridad pública Servicio militar obligatorio en granjas*
Prevención del delito	Participación ciudadana, actividades comunitarias, etcétera.	Promoción de comunidades activas e integradas.
Combate al delito: Reformas institucionales	Fortalecer a la PNC, depuración, mejorar sistema penitenciario, ciudadanía.	Fortalecer PNC, reformas normativas, creación de instituciones.

* Propuestas no incluidas directamente en los planes de gobierno.
Fuente: elaboración propia sobre la base de planes de gobierno, medios de comunicación y campaña

De mismo modo que en la elección presidencial de 2009 (Artiga-González, 2011: 36), ambos partidos políticos compitieron con propuestas de políticas similares que en definitiva constituían una postura moderada hacia el centro. Bajo este aspecto, la competencia fue centrípeta en lugar de centrífuga, es decir, contrario a lo que sugieren los datos sobre la polarización ideológica que alejan a ARENA y al FMLN del centro.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 16
Propuestas economía, empleo y programas sociales de los principales candidatos en las elecciones presidenciales de 2014

Issue	FMLN	ARENA
Economía y empleo		
El rol del Estado	Promotor y gestor del desarrollo, socio estratégico del sector privado	Efectivo
Economía y empleo	• Agricultura e industria • Financiamiento a MIPYMES • Exportaciones • Desburocratizar. • Atracción de inversión • Ajuste al salario mínimo • Superar modelo neoliberal	• Agricultura e industria • Financiamiento MYPIMES • Exportaciones • Estado efectivo • Clima de negocios • Mayor énfasis en economía de mercado
Programas sociales		
Pobreza	Consciencia de la pobreza y desigualdad, reducción.	Reconocimiento de la pobreza y desigualdad, reducción.
Programas sociales	• Fortalecimiento • Focalización • Protección Universal	• Crítica, continuidad y mejoramiento • Focalización

Fuente: elaboración propia sobre la base de planes de gobierno, medios de comunicación y campaña.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 17
Resumen similitudes y diferencias entre las propuestas de los dos principales candidatos

Issue	Similitudes	Diferencias
Seguridad	• Políticas de combate al crimen • Prevención del delito	• Tregua (ARENA se opone) • El FMLN habla de usar la Fuerza Armada para apoyar tareas de seguridad pública, mientras que ARENA busca el servicio militar forzoso
Empleo y economía	• Coincidencia en principales políticas y sectores a desarrollar	• Diferencias ideológicas (¿a nivel de discurso?) • Mayor énfasis en economía de mercado (ARENA) • Regulación del salario mínimo (FMLN)
Programas sociales	• Continuidad • Fortalecimiento • Focalización	• Universalización por parte del FMLN • Cambio de discurso de ARENA, de oponerse en un principio a hacerlo parte importante de campañ

Fuente: elaboración propia sobre la base de planes de gobierno, medios de comunicación y campaña.

V. Principales continuidades y cambios del sistema de partidos salvadoreño

1. *La poca confianza sobre los partidos políticos y la baja participación electoral*

La participación electoral en El Salvador no es alta y una de las distintas explicaciones a este fenómeno es la percepción negativa que tiene la ciudadanía sobre las instituciones encargadas de dirigir los procesos electorales, y principalmente de los actores que participan en estos procesos, es decir, los partidos políticos. Más allá de que los partidos políticos tienen una base electoral consolidada principalmente cuando

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

se trata de ARENA y el FMLN, estos en general no gozan de mucha credibilidad por parte de la ciudadanía salvadoreña.

Según datos de IUDOP y en una ubicación temporal de más de 10 años (2001-2012), ante la pregunta hecha a la ciudadanía: "¿cuánta confianza tuvo durante el año... en los partidos políticos?", la respuesta a nivel nacional indica que menos del 25% de las personas confían en los partidos políticos. Para la línea temporal 2004-2010 y según el Barómetro de las Américas por LAPOP (Córdova, 2012: 16 y ss.), los partidos políticos salvadoreños tienen en promedio 37.4 puntos de confianza en una escala donde 0 es nada y 100 mucho, convirtiéndose así en las instituciones que menor confianza generan en el país.

Esta desconfianza puede estar fundada en la idea que puede tener la población de que la preocupación fundamental de los partidos políticos es atender los intereses del sector o grupo que representan y también, que en los partidos políticos la democracia interna es limitada o inexistente (Ramos y Briones, 1999: 57). La participación registrada indica que la ciudadanía salvadoreña ejerce el sufragio en mayor proporción cuando se trata de elecciones presidenciales. Esto es reflejo del mismo sistema presidencial y de la percepción general de considerar la elección del presidente más relevante de cara a la solución de problemas.

2. *Los mismos actores (más GANA), el pluralismo limitado en la Asamblea y la tendencia al bipartidismo entre ARENA y FMLN*

En términos de fragmentación, el sistema de partidos en El Salvador se ha mantenido relativamente estable y en el mismo se observan dos tendencias. Por un lado, respecto a la fragmentación de los partidos políticos en la Asamblea Legislativa, se ha mantenido un formato de partidos correspondiente al pluralismo limitado, con un promedio de 3.4 partidos relevantes. Por el lado de los partidos políticos relevantes para la competencia por la presidencia, se tuvo un punto inicial en el que se configuró un pluralismo limitado, pero conforme avanzaron los años y ARENA y el FMLN se asentaron como los principales partidos políticos, los demás partidos políticos sufrieron un rezago. Esto hizo que comenzara a darse una tendencia al bipartidismo, que fue atenuada por UNIDAD y la candidatura de Elías Antonio Saca en la elección presidencial de 2014.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Estas dos tendencias insertadas en el contexto de ejercer el gobierno, ha obligado a que el partido que ha ganado la presidencia busque aliarse con otros partidos políticos en la Asamblea Legislativa. Es en este escenario donde los partidos políticos pequeños adquieren relevancia (así como la misma disciplina de los diputados respecto a sus partidos y el transfuguismo). En todo caso, independientemente de qué partido se encuentre en la presidencia, son los partidos de derecha los que tienen la llave de las negociaciones. PCN y PDC fueron para ARENA, lo que GANA es actualmente para el FMLN, es decir, los partidos políticos que colaboran para alcanzar mayoría. En todos los casos, partidos políticos cuyas élites se ubican a la derecha en la escala ideológica.

La oferta partidista durante el periodo estudiado ha sido también constante. Para el caso de la competencia por la presidencia, ARENA y FMLN se han convertido en casi los únicos partidos con posibilidades reales de ganar; para el caso de la Asamblea Legislativa, además de los dos partidos anteriores y más allá de las transformaciones sufridas, PCN, PDC y CD se han mantenido en la competencia por la obtención de escaños.[1] El partido GANA que nació desde dentro de la Asamblea, al conformarse inicialmente con diputados tránsfugas de ARENA, es el único nuevo actor con relevancia suficiente que ha surgido en este período, el cual, si se analiza la distribución de escaños, pudo desplazar a los tradicionales partidos políticos pequeños.

3. *ARENA y FMLN: la concentración de los votos, la repartición de la Asamblea y el cambio en la competitividad por la presidencia*

Desde 1994 se registra una alta concentración del voto a favor del FMLN y de ARENA, tanto en las elecciones legislativas como en las presidenciales, este es otro de los indicadores de la estabilidad del sistema de partidos en El Salvador. De la misma manera, los niveles de competitividad respecto a las elecciones legislativas ha sido otra constante a partir de 1997, año en el que ARENA y FMLN establecen márgenes de victoria estrechos generando incertidumbre sobre quién será el partido que obtendrá mayor número de escaños.

Sin embargo, uno de los cambios más fundamentales durante este periodo lo constituye sin duda el que un partido de izquierda, forma-

[1] Sin embargo, el CD no obtuvo ningún diputado en las elecciones de 2015.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

do a partir de organizaciones guerrilleras, pudiera alcanzar la presidencia del país. Esto significó un punto de ruptura o un fin de ciclo en el que ARENA se había asentado como el seguro ganador de la presidencia. Lo anterior se confirma al analizar el nivel de competitividad de las elecciones presidenciales: más del 20% de margen de victoria a favor de ARENA hasta antes de las elecciones presidenciales de 2009, y un cambio rotundo a partir de ellas con la victoria del FMLN. Ahora en las elecciones presidenciales, dados los niveles de competitividad, existe como nunca, mayor incertidumbre sobre quién puede acceder a la presidencia. La contienda electoral se vuelve altamente concentrada en ambos partidos políticos y asimismo, altamente competitiva, tanto para las elecciones legislativas como, a partir de 2009, para las elecciones presidenciales.

4. *Delincuencia, problemas económicos y la estabilidad de las preferencias electorales*

El sistema de partidos salvadoreño también encuentra su estabilidad a partir de la volatilidad electoral, la cual se ha mantenido en promedio cerca de 10 puntos para las elecciones legislativas, y de 13 puntos para las elecciones presidenciales. Como se observa en los indicadores anteriores, los partidos políticos salvadoreños han logrado mantener un constante apoyo de parte de los electores, un grupo conocido como voto duro, es decir, votantes fieles que de elección a elección prefieren al mismo partido. Esto es claro en el caso de los dos grandes partidos salvadoreños.

En el caso de las elecciones presidenciales, la volatilidad electoral rondó siempre los 13 puntos. Fue la elección de 2009 la que alteró esta dinámica alcanzando los 15.6 puntos, siendo precisamente la elección que, a pesar de que la volatilidad cambió únicamente alrededor de tres puntos, trajo consigo uno de los principales cambios dentro del periodo de estudio: el acceso del FMLN a la presidencia. Esto puede explicarse por el incremento de la participación electoral en términos brutos respecto a la elección anterior (360,000 votos más), la caída en los votos de ARENA en un 9% y el aumento del FMLN en un 15.6%.

En el caso de las elecciones para obtener escaños en la Asamblea Legislativa, esta volatilidad se traduce en números de escaños relativamente iguales para ARENA y FMLN que se han mantenido

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

constantes a partir de 1997. El cambio en las preferencias electorales afectó, no a los partidos grandes, sino principalmente a los otros partidos. Como pudo observarse en la tabla 6 sobre la distribución de escaños, frente a la estabilidad de ARENA y FMLN, en términos proporcionales PCN, PDC, y CD han sido los partidos que más oscilaciones han tenido en número de escaños ganados, diferencias que se hicieron más evidentes con la inclusión de GANA como la tercera opción política en la Asamblea Legislativa.

5. *¿Izquierda y derecha? Alta polarización ideológica de las élites pero movimiento centrípeto en sus propuestas programáticas*

La polarización ideológica de las élites ha sido otro factor que se ha mantenido en niveles altos durante los últimos veintiún años. Más allá de los discursos y la autoubicación ideológica de las élites, las propuestas de programas de gobierno en el contexto de campaña electoral, no arrojan las diferencias que se esperarían entre los dos partidos políticos que se encuentran en cada uno de los extremos de la escala ideológica. En los últimos años, el hecho que dentro de la Asamblea Legislativa el FMLN pueda hacer alianzas con un partido de derecha (GANA) robustece esta apreciación, en donde los intereses que guían la negociación pueden pesar más que la ideología que cada grupo parlamentario tenga.

VI. Conclusiones

Después de sufrir décadas de dictaduras militares y una guerra civil, y de pactar la paz, el reto inicial para El Salvador era encontrar los elementos que permitieran construir las bases de la democracia, siendo un pilar fundamental para la misma crear un sistema de partidos cuyo funcionamiento garantizara al menos una democracia electoral. Si bien, como quedó evidenciado con las elecciones de 2015, existe aún mucha fragilidad en el sistema electoral, dado principalmente por el cambio de reglas, veintiún años después de la primera elección libre y competitiva puede afirmarse que el país ha avanzado en la consecución de un sistema electoral estable. Asimismo, conformó un sistema de partidos con sus características particulares y que conforme al paso del tiempo se ha ido estabilizando en sus principales indicadores, y

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

al mismo tiempo generando los cambios necesarios para dar un salto cualitativo.

El sistema de partidos tiene a dos actores fundamentales sobre los que gira casi toda la competencia electoral presidencial y legislativa: ARENA y el FMLN. Tanto en las elecciones presidenciales como en las legislativas, ambos concentran la mayoría de los votos, se reparten la mayoría de escaños y se alternan la presidencia. Sin embargo, el juego político dentro de la Asamblea Legislativa no podría suceder sin la intervención de los demás partidos políticos, principalmente aquellos que tienen la llave para alcanzar la mayoría. Esta es una de las principales características del sistema de partidos: dos partidos grandes y en principio opuestos, y otros partidos pequeños que generan vías de gobernabilidad al tener con sus escaños la posibilidad de alcanzar la mayoría si se suman a ARENA o al FMLN. Esto es posible gracias a la baja y estable volatilidad del periodo estudiado, la alta concentración de votos y el nivel de competitividad de ARENA y FMLN.

La distribución de los escaños en la Asamblea Legislativa y la necesidad de buscar alianzas para llevar adelante iniciativas legislativas muestran que los partidos políticos de derecha han tenido un importante peso, pues la mayoría de los escaños y los actores determinantes para alcanzar mayoría se ubican en este lado de la escala ideológica. Y este es otro elemento que se ha mantenido estable: la escasa variación de la oferta partidista. Es decir, más allá de la aparición de GANA en 2009, de 1994 a 2015 los actores políticos relevantes han sido los mismos. Precisamente la polarización como parte innata del sistema de partidos evita que en la mayoría de casos ARENA y FMLN puedan ponerse de acuerdo en la Asamblea; pero por otro lado, los intereses y estrategias partidistas pueden pesar más que la ideología en muchas ocasiones, lográndose acuerdo entre partidos con diferente ideología. Asimismo, las propuestas programáticas de los dos principales partidos políticos durante la última campaña presidencial, muestran que desde una perspectiva sustantiva, las diferencias ideológicas se reducen considerablemente.

Un gobierno del FMLN, tal como se ha configurado constantemente la Asamblea Legislativa desde 1994 hasta la fecha, necesitará siempre de al menos un partido de derecha para gobernar. Partiendo de los datos presentados, se ve poco probable que en la liza política aparezca otro partido político de izquierda con el peso suficiente para que el FMLN prescinda de hacer alianzas con la derecha. El principal

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

cambio dentro del periodo fue el incremento en el nivel de competitividad del sistema de partidos en las elecciones presidenciales. Esto se tradujo en que el partido de izquierda, FMLN, haya llegado a la presidencia por primera vez. Con las elecciones presidenciales del año 2009 se rompió un ciclo de cuatro presidencias consecutivas del partido ARENA, se dio al fin la alternancia en el poder entre las dos principales fuerzas políticas del país. En síntesis, con la llegada del FMLN y Salvador Sánchez Cerén a la presidencia, el sistema de partidos entró en su etapa más avanzada.

El acceso a la presidencia de un ex comandante de la guerrilla más que significar una alternancia en el poder, significa también la aceptación de la mayoría de la ciudadanía de que la fuerza política que poco más de dos décadas atrás era la guerrilla, puede también gobernar desde la presidencia y estar sometida a las reglas del juego político. Sin duda, este es un paso importante del sistema de partidos políticos en El Salvador que indica además un mejor funcionamiento y respeto a las instituciones electorales.

Esta última elección presidencial y los datos ofrecidos indican también que la bandera del partido tiene más importancia que la persona que es candidata. Un buen candidato (en términos de popularidad) parece no ser suficiente para acceder a la presidencia precisamente por los vínculos o apoyos electorales que durante todo el periodo los dos principales partidos han mantenido y recibido. Por lo tanto, en El Salvador quien no compita bajo la bandera de ARENA o del FMLN, difícilmente puede llegar a la presidencia. Por último, durante el periodo analizado las modificaciones realizadas a las reglas electorales han sido fundamentadas por la protección al sistema de partidos y a los actores tradicionales que lo conforman, las reformas que no han sido guiadas por este interés y que más han impactado a estos actores y al sistema mismo, han sido impulsadas por actores que se encuentran teóricamente fuera de la contienda política: la Sala de lo Constitucional. El sistema de partidos, al haber mantenido muchos de los indicadores relativamente estables, y al haberse producido cambios muy significativos como la alternancia en la presidencia, parece haber entrado en el camino hacia el equilibrio y su institucionalización.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

VII. Bibliografía

Aguilar, Jeannette (2015), "Elecciones 2015: Ruptura institucional y desafección política", *ECA Estudios Centroamericanos*, núm. 740, enero-marzo, vol. 70, pp. 45-60.

Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (2011), "Las elecciones del bicentenario: un análisis comparado", en Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010). Cuadernos y Debates*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Alcántara Sáez, Manuel (1994), "Las elecciones del siglo salvadoreñas", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, vol. 85, pp. 323-337.

Artiga-González, Álvaro (2007), "Los sistemas de partidos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Caracterización, similitudes, diferencias y desafíos", *Estudios Centroamericanos*, No. 705, vol. 62, pp. 541-569.

Artiga-González, Álvaro (2008), *Las reformas a la legislación electoral salvadoreña (1993-2007)*, San Salvador, Fundaungo.

Artiga-González, Álvaro (2011), "El Salvador 2009: fin de un ciclo político electoral", en Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010), Cuadernos y Debates*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Artiga-González, Álvaro (2012), "Elecciones 2012: ¿algo nuevo bajo el sol?", *ECA Estudios Centroamericanos*, num. 729, vol. 67, pp. 259-282.

Artiga-González, Álvaro (2014), "Elecciones 2014: el sistema electoral puesto a prueba", *Estudios Centroamericanos*, núm. 736, vol. 69, pp. 11-31.

"A golpe de Sala" (2015), *Estudios Centroamericanos*, núm. 740, vol. 70, enero-marzo, pp. 45-60.

Córdova, Ricardo (2012), *Los partidos políticos en El Salvador: Una lectura desde las encuestas de opinión.* Fundaungo, FLACSO El Salvador, FUNDE, UCA, UTEC, San Salvador.

FUSADES (2013), "La legitimidad e integridad del proceso electoral salvadoreño", *Boletín de Estudios Políticos,* núm. 12.

FUSADES (2015), "El Salvador. Año Político", Departamento de Estudios Políticos, San Salvador.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

IUDOP (1994), *La opinión de los salvadoreños sobre las elecciones. La última encuesta preelectoral de 1994,* San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

IUDOP (1997), *Encuesta sobre el proceso electoral de 1997*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA,

IUDOP (1999), *Encuesta sobre el proceso electoral de 1999,* San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

IUDOP (2000), *Encuesta sobre el proceso electoral de 2000*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

IUDOP (2003), *Encuesta sobre el proceso electoral de 2003*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

IUDOP (2004), *Encuesta sobre el proceso electoral de 2004,* San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

IUDOP (2006), *Encuesta sobre el proceso electoral de 2006*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

IUDOP (2009), *Encuesta de evaluación post electoral de enero y sobre el proceso electoral de marzo*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

IUDOP (2012), *Encuesta sobre el proceso electoral 2012*. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA.

IUDOP (2014), *Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones presidenciales 2014*, San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA. Boletín de Prensa, Año XXVIII, No. 1.

IUDOP (2015), *Los salvadoreños y salvadoreñas frente a las elecciones legislativas y municipales de 2015,* San Salvador, Instituto Universitario de Opinión Pública, UCA. Boletín de Prensa, año XXIX, núm. 1.

Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. (1997), "La institucionalización de los sistemas de partidos en la América Latina", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, pp. 91-108.

Martínez Peñate, Oscar (2007), *El Salvador. Del conflicto armado a la negociación 1979-1989*, San Salvador, Nuevo Enfoque.

Montobbio, Manuel (1999), *La metamorfosis del pulgarcito. Transición política proceso de paz en El Salvador*, Barcelona, FLACSO Guatemala/ El Salvador.

Moreno, Raúl (2004), *La globalización neoliberal en El Salvador. Un análisis de sus impactos e implicaciones*, Barcelona, Fundación Món-3.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

RAMOS, Carlos y BRIONES, Carlos (1999), *Las élites: percepciones y actitudes sobre los procesos de cambio político y de transformación institucional en El Salvador*, San Salvador, FLACSO El Salvador.

RIBERA, Ricardo (1996), *Los partidos políticos en El Salvador entre 1979 y 1992. Evolución y cambios,* San Salvador, FLACSO El Salvador.

RIVERA, Eugenio (2007), *Modelos de privatización y desarrollo de la competencia en las telecomunicaciones de Centroamérica y México,* México, CEPAL.

SARTORI, Giovanni (2005), *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis,* Madrid, Alianza Editorial.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (1994), *Memoria Anual de Labores correspondiente a 1994 y Memoria de Labores de las elecciones de 1994*, San Salvador, TSE.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (2003), *Memoria Especial Elecciones 2003*. San Salvador, TSE.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (2014), *Memorias Especial Elecciones 2014*, San Salvador, TSE.

TRIBUNAL SUPREMO ELECTORAL (2015), *Memoria Especial Elecciones 2015*, San Salvador, TSE.

ZAMORA, Rubén (1998), *El Salvador: Heridas que no cierran. Los Partidos Políticos en la Post-Guerra,* San Salvador, FLACSO El Salvador.

Resoluciones y normativa

Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 6-2000, Centro de Documentación Judicial. San Salvador.

Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 28-2002, Centro de Documentación Judicial. San Salvador.

Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 11-2005, Centro de Documentación Judicial. San Salvador.

Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Inconstitucionalidad con referencia 61-2009, Centro de Documentación Judicial. San Salvador.Sartori, Giovanni. Partidos y sistemas de partidos. 2ª reimpresión. Madrid: Alianza, 2009.

Tribunal Supremo Electoral. Proceso de cancelación de partido polí-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tico. Partido de Conciliación Nacional. Resolución recurso de revisión. San Salvador, 2011.

Tribunal Supremo Electoral. Proceso de cancelación de partido político. Partido Demócrata Cristiano. Resolución recurso de revisión. San Salvador, 2011.

Bases de datos

Proyecto de Investigación "Elites Parlamentarias de América Latina" (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación "Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina" (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Siglas de partidos

ARENA	Alianza Republicana Nacionalista
CD	Convergencia Democrática
CD	Cambio Democrático
CDU	Cambio Democrático Unido
CN	Conciliación Nacional
PCN	Partido de Conciliación Nacional
PCS	Partido Comunista Salvadoreño
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PES	Partido de la Esperanza
FMLN	Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional
GANA	Gran Alianza por la Unidad Nacional

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL CAMBIO EN EL SISTEMA DE PARTIDOS EN GUATEMALA (1985-2015)

María del Mar Martínez Rosón*

Sumario: I. *Introducción*. II. E*l contexto: elecciones y democracia*. III. *Las reglas de juego*. IV. *La competencia en el sistema de partidos*. V. *Transfuguismo en el sistema de partidos guatemalteco*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*. VIII. *Anexos*.

I. Introducción

2015 ha sido un año intenso en la política guatemalteca. Se han celebrado elecciones, se han producido movilizaciones ciudadanas recurrentes durante varios meses, han tenido tres vicepresidentes distintos, dos presidentes diferentes, además hay que sumar un presidente y un vicepresidente electos en octubre. Sin duda, ha sido un año bastante distinto a lo que ha sido la política guatemalteca durante los últimos 30 años.

Los meses previos a la celebración de las elecciones se han producido situaciones excepcionales en la arena política del país. Por un lado, una gran movilización de la sociedad civil ha precedido la campaña electoral y el proceso de elección. Los guatemaltecos se han manifestado de forma pacífica contra la corrupción durante buena parte de 2015. Las primeras movilizaciones comenzaron en abril tras salir a la luz las primeras noticias sobre el fraude aduanero conocido como el caso La Línea y durante 20 semanas seguidas, todos los sábados la

* Universidad de Burgos, España

Quiero agradecer los comentarios realizados por Manuel Alcántara Sáez y Flavia Freidenberg a las versiones previas de este capítulo. También las preguntas y aportes de los participantes del Seminario "Estabilidad y Cambio de los Sistemas de Partidos en América Latina", celebrado en diciembre de 2011 en el Instituto de Iberoamérica, de la Universidad de Salamanca en España. Todos ellos han ayudado a mejorar las versiones previas de este trabajo.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Plaza de la Constitución ha sido testigo de la indignación de los ciudadanos.

El segundo elemento excepcional ha sido que los escándalos de corrupción han afectado a los más altos cargos políticos, incluida la presidencia de la República y la vicepresidencia, entre otros. La investigación del Ministerio Público y de la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) sacó a la luz la implicación de la vicepresidenta Roxana Baldetti y del presidente del país, Otto Pérez Molina, en una red de corrupción vinculada a las aduanas. Esto produjo la prisión preventiva para Baldetti en agosto de 2015 quien ya había renunciado a su cargo como vicepresidenta el 8 de mayo de 2015. Por su parte, Pérez Molina renunció a su cargo como presidente el 3 de septiembre de 2015. Entre septiembre de 2015 y la toma de posesión del nuevo presidente, Jimmy Morales, en enero de 2016, ha ejercido la presidencia Alejandro Maldonado. Un presidente de transición elegido inicialmente como vicepresidente por el Congreso tras la salida de Baldetti y nombrado como presidente tras la renuncia de Pérez Molina.

Los resultados de los comicios también han roto con algunas tradiciones electorales. Las elecciones de 2015 han puesto fin "al presidente que toca". Si bien hasta ahora el perdedor de la segunda vuelta en las elecciones previas acababa siendo elegido presidente en las siguientes, esta vez, Manuel Baldizón (LIDER[1]) —que había sido el segundo candidato más votado en las elecciones de 2011— no pudo cumplir con la tradición. Baldizón fue el tercer candidato con más votos en la primera vuelta y por tanto no pudo participar en la segunda vuelta que disputaron dos candidatos nuevos: Sandra Torres, ex esposa del ex presidente Colom, candidata por la UNE (Unidad Nacional para la Esperanza), y Jimmy Morales, un *outsider* crítico con la política y los políticos tradicionales[2] (Frente de Convergencia Nacional-Nación).

Otro elemento novedoso de las elecciones de 2015 es la participación en segunda vuelta de un partido que ya ha gobernado. La UNE, que llegó a la presidencia en 2008 con Colom, ha logrado mantenerse como partido más allá del periodo presidencial y parece haber

[1] Todos los acrónimos de los partidos se pueden consultar en el Anexo I.

[2] Jimmy Morales participó en las elecciones de 2011 como candidato a alcalde por Mixco por el partido ADN.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

logrado cierta estabilidad en el apoyo electoral. Hasta ahora ningún partido que ya hubiera ejercido la presidencia había logrado pasar a la segunda vuelta en elecciones posteriores y mantener una bancada importante en el Congreso después de tres legislaturas.

Los cambios observados en las elecciones de 2015 y en los resultados electorales pueden ser transformaciones destinadas a reproducirse en procesos futuros o sólo un paréntesis producto de unas elecciones atípicas que no se volverán a repetir. En cualquier caso, y a la espera de saber si serán cambios temporales o permanentes, en la legislatura 2016-2019 se puede asistir a un nuevo comportamiento por parte de diputados y de alcaldes teniendo en cuenta la incertidumbre de no saber quién será el próximo presidente.

A pesar de estas diferencias con elecciones previas el sistema de partidos de Guatemala sigue siendo un sistema en el que persisten algunas características previas. Desde el año 1985, cuando se aprobó la Constitución, hasta la actualidad, ningún partido ha logrado ganar la Presidencia de la República en más de una ocasión. Además, de los ocho partidos que han conseguido ganar las elecciones presidenciales (Democracia Cristiana Guatemalteca —DCG—, Movimiento de Acción Solidaria —MAS—, Partido de Avanzada Nacional —PAN—, Frente Republicano Guatemalteco —FRG—, Gran Alianza Nacional —GANA—, Unidad Nacional de la Esperanza —UNE—, Partido Patriota —PP— y Frente de Convergencia Nacional —FCN Nación—), cuatro no cuentan con representantes en Congreso de los Diputados (DCG, MAS, FRG y GANA), y otro más tiene únicamente tres diputados (PAN). Por esta razón algunos autores han denominado al sistema guatemalteco como un "sistema fluido de partidos" (Artiga González, 2000) o incluso como un "no sistema de partidos" (Sánchez, 2009).

Un sistema de partidos implica entre otros (Sartori, 1992), la existencia de cierta continuidad en los elementos que lo integran. En Guatemala esos elementos persistentes en el sistema no son los partidos sino diversos grupos de políticos influyentes que pueden estar, o no, agrupados en torno a un líder. Algunos han conseguido institucionalizar este grupo como un partido político durante un tiempo más largo del habitual, pero la mayoría no lo ha logrado. Tal es la frecuencia del cambio en la nomenclatura de los partidos y en la afiliación política de los diputados que es posible encontrar partidos nuevos que sin haberse presentado a las elecciones cuenten con representantes

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

en la Asamblea Legislativa gracias a la muy habitual costumbre del trasfuguismo.[3]

El sistema guatemalteco desafía el uso de los instrumentos convencionales de análisis del sistema de partidos basados en aspectos ideológicos o numéricos (Sartori, 1992; Laakso y Taagapera, 1979). El estudio del número efectivo de partidos o de la polarización ideológica de los partidos guatemaltecos no es suficiente para entender la naturaleza del sistema. Otros instrumentos más recientes como el nivel de institucionalización del sistema de partidos (Mainwaring y Scully, 1995) pueden aportar mayores pistas sobre los patrones regulares que se esconden bajo la pantalla del caos partidista. Pero incluso partiendo del análisis del grado de institucionalización del sistema de partidos, los investigadores se enfrentan con dificultades para desentrañar la lógica de su funcionamiento.

La información ofrecida por el número efectivo de partidos que domina el espacio político es pobre, ya que no es capaz de resumir ni predecir el funcionamiento del sistema político ni el reparto del poder en Guatemala. El uso de este indicador en los estudios comparados con la medición realizada tras cada consulta electoral puede mostrar un panorama poco cambiante en el país, bajo el que se esconde un sistema con un constante reacomodo de fuerzas. Los cambios en la polarización ideológica que se han producido en el periodo están relacionados con modificaciones de la intensidad ideológica de los partidos y también por la apertura legal a una nueva oferta partidista. El aspecto ideológico más importante que hay que tener en cuenta durante este periodo es la inclusión de la izquierda revolucionaria en la competencia electoral tras el fin de la guerra y su plasmación en los Acuerdos de Paz (1996). A partir de ese momento, sin embargo, no se produce una trasposición al sistema de partidos de la polarización ideológica previa y la izquierda pierde gran parte de su fuerza política.

El estudio del grado de institucionalización de un sistema de partidos requiere del análisis de varios aspectos del sistema para conocer el grado y la forma en que los partidos se encuentran establecidos. Según Mainwaring y Torcal (2005), los sistemas de partidos que se desarrollan en las democracias o semidemocracias de países menos

[3] Según un estudio de FLACSO Guatemala de la legislatura 2004-2008, un año y medio después de celebrarse las elecciones, dos de cada diez diputados habían sido tránsfugas (Mack y López, 2005).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

avanzados tienen al menos tres diferencias importantes en el grado de institucionalización,[4] si se comparan con los sistemas de partidos de democracias avanzadas. En aquellos hay una mayor volatilidad electoral y problemas de estabilidad partidista, la conexión entre los partidos y ciudadanos tiene un menor componente ideológico y programático y, finalmente, la conexión entre los votantes y los candidatos está construida sobre aspectos relacionados con las características personales de estos últimos en vez de ampararse en elementos partidistas como la ideología o el programa.

En Guatemala, todas estas diferencias están aún más potenciadas que en la mayoría de países de América Latina, como se verá a lo largo de este trabajo. En primer lugar, es uno de los países menos regulares en las pautas de competición partidista y, por tanto, uno de los países latinoamericanos con mayor volatilidad electoral agregada. Esa volatilidad se debe a la frugalidad de la oferta partidista y a la baja esperanza de vida al nacer que tienen los partidos. La fluidez del sistema de partidos y el transfuguismo son las dos características principales de su sistema de partidos. En este caso, ambas particularidades van unidas y una no se explica sin la otra.

En segundo lugar, bajo este panorama no es de extrañar el bajo arraigo social que han logrado los partidos guatemaltecos. El porcentaje de ciudadanos que afirmaron identificarse con un partido político es extremadamente bajo. Los resultados de la encuesta del Barómetro de las Américas de 2014 señalaron que el 88.6% de los guatemaltecos no se identificaba con ningún partido político. En tercer lugar, el grado de legitimidad de los partidos (como instituciones inherentes a un sistema democrático) que otorgan los ciudadanos también es muy bajo en comparación con otros países de la región. Más del 40% de los guatemaltecos cree que puede existir la democracia sin partidos políticos (LAPOP 2012).[5] El grado de institucionalidad logrado por los partidos es muy bajo. La mayoría son dependientes de un líder o

[4] El análisis del grado de institucionalización de un sistema de partidos requiere el estudio de cuatro dimensiones según Mainwaring y Scully (1995): la estabilidad y la regularidad en la competición partidista; el arraigo social de los partidos y la identificación por parte de los ciudadanos con los partidos; la consideración por parte de los ciudadanos de los partidos como instituciones legítimas del sistema democrático, y finalmente, la institucionalización de los partidos como organizaciones independientes no sujetas ni dirigidas por los intereses de un líder o de un pequeño círculo.

[5] Sumando las respuestas uno, dos y tres de una escala entre uno y siete.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

un círculo cerrado de personas que subordinan la continuidad de un partido a los intereses de ese grupo.

Las consecuencias de una débil institucionalización abarcan distintas áreas. Distorsiona la naturaleza de la representación política y de la responsabilidad electoral además de aumentar el grado de vulnerabilidad del sistema de partidos debido al surgimiento de líderes no partidistas. Para Mainwaring y Torcal (2005: 167), las consecuencias más importantes que se derivan de una débil institucionalización son dos: un mayor grado de incertidumbre en los resultados electorales y una alteración del buen funcionamiento de los mecanismos de control así como del mandato electoral. Al contrario de lo que cabría esperar, en Guatemala el grado de incertidumbre de los resultados electorales no ha sido tan alto como *a priori* podría parecer, pero sí es evidente una falta de control político y pobres resultados en la representación política.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera. En primer lugar, se presenta el calendario de los procesos electorales llevados a cabo en el país. En seguida, se detallan los elementos más importantes de la legislación electoral así como las reformas que se han realizado desde 1985 hasta la actualidad. En tercer lugar, se aborda el análisis de la competencia electoral en el periodo teniendo en cuenta cuatro aspectos: la participación electoral, la oferta partidista, la volatilidad y la polarización ideológica. En cuarto lugar, el capítulo incluye un breve apartado sobre el transfuguismo y finaliza con un apartado de conclusiones donde se recogen los aspectos más relevantes.

II. El contexto: elecciones y democracia

En Guatemala se han celebrado hasta 2015 un buen número de procesos electorales bajo el amparo legal de la Constitución de 1985 (véase tabla 1). En ocho ocasiones se han convocado elecciones generales para elegir mediante las urnas a las máximas autoridades políticas del país: presidente, vicepresidente, legisladores y autoridades locales.

El proceso de transición política se extendió durante varios años ya que la aprobación de un texto constitucional no fue acompañada con la incorporación a la vida política y pública de todos los sectores ideológicos. Es por ello que algunos textos han señalado que "la transición democrática en Guatemala se inició a mediados de la década

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de 1980 como un proceso de cambio gradual excluyente, más formal que efectivo, de arriba a abajo y sometido siempre al férreo control de los militares" (Perfil de Gobernabilidad, 2005: 46). Además, el origen del proceso de transición se encuentra en la situación de deterioro político previo así como en "el descrédito de los mecanismos de acceso al poder y la necesidad de relegitimar al Estado tras el golpe de 1982 [que finalmente] desencadenaron el proceso de reformas políticas de 1984" (Perfil de Gobernabilidad, 2005: 46).

Tras la firma de los Acuerdos de Paz en la década de 1990, que pusieron fin a 36 años de Guerra Civil en el país, se incorporaron los grupos revolucionarios a la competición política. La firma de los Acuerdos es fruto de un largo proceso que comienza en la década de 1980 con el Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo a Contadora así como las declaraciones de Esquipulas I y II. En 1996 se firma el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, el último de un grupo de Acuerdos que desde 1991 se fueron firmando, que supuso el fin del conflicto y la culminación del proceso de paz. Dos años después, en 1998, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), la organización coordinadora de la guerrilla, logró su inscripción como partido político.[6] Al contrario de lo que sucede en El Salvador o en Nicaragua, el partido que aglutinó inicialmente a los sectores revolucionarios no ha conseguido hasta el momento un apoyo electoral superior al 15%. Además de no contar con el beneplácito de las urnas, la URNG tampoco ha conseguido mantenerse unida bajo unas mismas siglas y ya son varios los procesos de división y alianzas que ha protagonizado.[7]

Salvo en la elección del primer presidente, perteneciente a la DCG, el resto de partidos que han ganado la Presidencia y/o la ma-

[6] La URNG se constituyó en 1982 como coordinadora de cuatro organizaciones guerrilleras: el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), disponible en *http://www.urng-maiz.org.gt/queesurng.html* (consultada el 21 de junio de 2011).

[7] En 2002 la corriente revolucionaria, encabezada por Pablo Monsanto abandonó la URNG, y poco después conformó ANN. En 2006 la URNG se unió a MAIZ, integrada por diversas organizaciones laborales, sindicales y campesinas. Para las elecciones de 2011 la URNG-MAIZ constituyó un Frente Amplio para participar en el proceso electoral junto a ANN y Winaq. Disponible en *http://www.urng-maiz.org.gt/queesurng.html* (consultada el 21 de junio de 2011). En las elecciones de 2015 también acudieron a las elecciones junto a Winaq.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

yoría del Congreso han sido de reciente creación. La DCG se fundó en 1955 y llegó al gobierno 30 años después, mientras que los demás partidos tenían menos de diez años de vida a la hora de acceder a la presidencia. A pesar de la discontinuidad en las siglas que identifican el sistema político guatemalteco, éste no está dominado por un grupo de recién llegados y más bien da cabida a numerosos políticos que mantienen su capacidad de liderazgo a través de los años, con o sin su formación originaria. Efraín Ríos Montt, Álvaro Arzú o Nineth Montenegro, son sólo tres ejemplos muy conocidos de los muchos que se pueden encontrar.[8]

Tabla 1
Calendario electoral de Guatemala

Fecha	Tipo de elección (entre paréntesis número de cargos a elegir)	Censo electoral	Participación electoral (%)	Partidos inscritos/ participantes
01-07-1984	Asamblea Constituyente	2,554,002	78.11	-
03-11-1985 08-12-1985	Elección presidencial [primera vuelta] (2) Elecciones legislativas (100) Elecciones municipales (330) Elección presidencial [segunda vuelta] (2)	2,753,572	69.28 65.38	13/13 cce:53
24-04-1988	Elecciones municipales (272)	1,251,517	43.00	cce: 42

[8] Efraín Ríos Montt fue presidente de Guatemala tras el Golpe de Estado de 1982 y posteriormente fue diputado en varios periodos. Álvaro Arzú fue Presidente de la República entre 1996 y 2000. Posteriormente, fue elegido alcalde de la ciudad de Guatemala y desde 2003 desempeña este cargo para el cual volvió a ser reelegido en las elecciones de 2015 (previamente ya había fungido como alcalde entre 1986 y 1990). Nineth Montenegro es diputada en el Congreso desde 1996.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 1 (continuación)
Calendario electoral de Guatemala

Fecha	Tipo de elección (entre paréntesis número de cargos a elegir)	Censo electoral	Participación electoral (%)	Partidos inscritos/ participantes
11-11-1990 06-01-1991	Elección presidencial [primera vuelta] (2) Elecciones legislativas (116) Elecciones municipales (300) Elecciones Parlamento Centroamericano (20) Elección presidencial [segunda vuelta] (2)	3,204,955	56.44 45.26	18/18 cce:84
09-05-1993	Municipales (276)	1,570,003	40.38	cce: 101
30-01-1994	Consulta popular	3,438,405	15.88	-
14-08-1994	Elecciones legislativas (80)	3,479,274	21.02	
12-11-1995 07-01-1996	Elección presidencial [primera vuelta] (2) Elecciones legislativas (80) Elecciones municipales (300) Elecciones Parlamento Centroamericano (20) Elección presidencial [segunda vuelta] (2)	3,711,589	46.80 36.88	29/26 cce: 159
07-06-1998	Municipales (30)	395,267	39.09	cce: 19
16-05-1999	Consulta popular	4,085,832	18.55	-
07-11-1999 26-12-1999	Elección presidencial [primera vuelta] (2) Elecciones legislativas (113) Elecciones municipales (330) Elecciones Parlamento Centroamericano (20) Elección presidencial [segunda vuelta] (2)	4,458,744	53.76 40.39	16/15 cce: 174

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 1 (continuación)
Calendario electoral de Guatemala

Fecha	Tipo de elección (entre paréntesis número de cargos a elegir)	Censo electoral	Participación electoral (%)	Partidos inscritos/ participantes
09-11-2003 28-12-2003	Elección presidencial [primera vuelta] (2) Elecciones legislativas (158) Elecciones municipales (331) Elecciones Parlamento Centroamericano (20) Elección presidencial [segunda vuelta] (2)	5,073,282	57.90 46.77	22/17 cce: 186
09-09-2007 04-11-2007	Elección presidencial [primera vuelta] (2) Elecciones legislativas (158) Elecciones municipales (332) Elección presidencial [segunda vuelta] (2)	5,990,029	60.36 48.34	21/16 cce: 147
11-09-2011 06-11-2011	Elección presidencial [primera vuelta] (2) Elecciones legislativas (158) Elecciones municipales (333) Elecciones Parlamento Centroamericano (20) Elección presidencial [segunda vuelta] (2)	7,340,841	68.86 60.64	28/19 cce: 105
06-09-2015 25-10-2015	Elección presidencial [primera vuelta] (2) Elecciones legislativas (158) Elecciones municipales (338) Elecciones Parlamento Centroamericano (20) Elección presidencial [segunda vuelta] (2)	7,556,873	71.33 56.32	28/14 cce: -

Fuente: Asíes (2008) con datos del TSE y Memoria de las elecciones generales del TSE (2012) para 2011 y TSE para 2015. CCE: Comités Cívicos Electorales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

III. Las reglas de juego

Los guatemaltecos eligen a través de las urnas al presidente y el vicepresidente, a los diputados, a los diputados del parlamento centroamericano, a alcaldes, a síndicos y a concejales. Sin embargo, aquí sólo se va a hacer referencia de las reglas para elegir el Ejecutivo y el Legislativo. Al igual que otros vecinos centroamericanos, Guatemala utiliza un sistema proporcional para el Congreso y un sistema de doble vuelta para la Presidencia. La elección del candidato presidencial se realiza en el mes de septiembre del año electoral mediante una fórmula de mayoría pudiendo ser necesaria una segunda votación en el caso de que ningún candidato obtenga más del 50% de los votos válidos en la primera convocatoria electoral (artículo 201, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos —LEPP—). Desde 1985, todas las elecciones presidenciales han necesitado realizar una segunda vuelta para elegir al presidente del país, en la cual compiten los dos candidatos más votados en la primera ocasión. El cargo se ejerce durante cuatro años y está limitado a un único mandato.

Los diputados son elegidos también cada cuatro años pero pueden ser reelegidos para el cargo sin que exista ninguna limitación en el número de periodos (artículo 157 de la Constitución de Guatemala —CG—). El Congreso es elegido mediante un sistema de representación proporcional (que en la legislación denominan representación de minorías) y se utiliza la fórmula D'Hondt para fijar la cifra repartidora que funciona como divisor en el reparto de los cargos (artículo 203, LEPP). El número de diputados a elegir ha variado en los distintos procesos electorales oscilando entre 80 y 158, cifra de las últimas cuatro convocatorias. Esta oscilación en el tamaño del Congreso se debe a la dependencia del número de diputados a elegir del censo electoral.[9] En cualquier caso, el total de cargos a elegir se reparte entre dos tipos de circunscripciones y listas: la distrital y la nacional. Tanto las listas departamentales como la lista nacional son presentadas por los partidos y son de carácter cerrado.

Por un lado, el 75% de los escaños es elegido en los 23 distritos del país (22 departamentos más la capital del país que recibe el nombre de Distrito Central). A cada uno de estos distritos le corresponde

[9] A cada circunscripción se le asigna un diputado cada 80,000 habitantes. En las elecciones de 2011 se mantuvo el mismo número de diputados que en elecciones anteriores al estar basado en el Censo de Población de 2002.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

un diputado por cada 80,000 habitantes (artículo 205, LEPP). Estos serían los denominados diputados distritales. Por otro lado, el 25% restante de las diputaciones son para los diputados nacionales, y se eligen a partir de una única lista para todo el país. La adjudicación de las curules pertenecientes a la lista nacional se ha producido bajo dos formatos distintos. Hasta 1994 la adjudicación se realizaba a partir de los resultados electorales de las elecciones presidenciales, siendo por tanto elegidos los diputados nacionales de forma indirecta. Tras la reforma constitucional de 1994 los diputados nacionales se desvincularon de los resultados presidenciales y comenzaron a elegirse en una urna aparte configurándose la lista de ganadores de forma directa sobre estos resultados.

El sistema electoral está estructurado sobre la base de 23 distritos electorales. Si bien el número de circunscripciones ha permanecido estable en el periodo, el número de diputados a elegir ha variado considerablemente. La mayor parte de la variación que se ha producido se ha debido a los cambios en el número total de diputados a elegir, más que a reajustes producidos por la transferencia de curules entre los distintos departamentos. En las elecciones de 2015 el tamaño medio de las circunscripciones distritales es de 5.52 (tabla 2). Si se considera la lista nacional como una circunscripción más, sumada a las 23 de carácter distrital, la media asciende a 6.58. Sólo ocho distritos pueden considerarse circunscripciones medianas o grandes por repartir más de cinco diputaciones, de modo que la mayor parte de las circunscripciones, dado su pequeño tamaño, generan problemas de proporcionalidad en la asignación de curules.

El sistema guatemalteco no impone a los partidos superar una barrera electoral mínima para optar al reparto de los cargos de diputado. Sin embargo, aquellos partidos que habiendo participado en las elecciones no consigan un número de votos igual o mayor al 5% de votos válidos o al menos un diputado, serán cancelados. Por el contario, si un partido decide no participar en las elecciones esto no genera su suspensión temporal ni tampoco su cancelación definitiva. Además, los partidos, o partidos coaligados, son los únicos instrumentos que existen para participar en las elecciones y no puede haber candidaturas independientes.[10] La excepción al dominio de los partidos

[10] En la legislación electoral que reguló las elecciones para elegir los miembros de la Asamblea Constituyente sí era posible la candidatura independiente. Para más información sobre esta normativa se puede consultar (Asíes, 2005).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

lo representan los comités cívicos electorales que son organizaciones políticas temporales que pueden participar únicamente en las elecciones municipales.

Tanto la normativa sobre la organización legal mínima requerida, como el porcentaje de votos necesario para la supervivencia de un partido, limitan la formación de partidos locales o el surgimiento de formaciones que con vocación nacional tengan un origen geográficamente localizado. Además, el sistema normativo permite la existencia y legalidad de partidos inscritos que no participen en las elecciones mientras que castiga cancelando la legalidad de aquellos partidos que presentándose a las elecciones consiguen malos resultados.

Tabla 2
Magnitud de las circunscripciones distritales
para las elecciones de 2011 y 2015

Distrito	Diputados	Censo poblacional
Distrito central	11	942,348
Distrito de Guatemala	19	1,599,233
Sacatepéquez	3	248,019
El Progreso	1	139,490
Chimaltenango	5	446,133
Escuintla	6	538,746
Santa Rosa	3	301,370
Sololá	3	307,661
Totonicapán	4	339,254
Quetzaltenango	7	624,716
Suchitepéquez	5	403,945
Retalhuleu	3	241,411
San Marcos	9	794,951
Huehuetenango	10	846,544
Quiché	8	655,510
Baja Verapaz	2	215,915
Alta Verapaz	9	776,246

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2 (continuación)
Magnitud de las circunscripciones distritales
para las elecciones de 2011 y 2015

Distrito	Diputados	Censo poblacional
Petén	4	366,735
Izabal	3	314,306
Zacapa	2	200,167
Chiquimula	3	302,485
Jalapa	3	242,926
Jutiapa	4	389,085
Total diputados distritales	127	
Tamaño medio circunscripción	5.52	
Mediana	4	

Fuente: elaboración propia y TSE.

1. *Evolución del sistema electoral (1985-2015)*

Al contrario de otros países vecinos, la mayoría de las características del sistema electoral guatemalteco aplicadas hasta las elecciones de 2015 han permanecido estables.[11] La Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP) fue aprobada por el Decreto 1-85 y ha sido reformada a lo largo de los siguientes años en varias ocasiones (Decreto 51-87, Decreto 74-87, Decreto 10-89, Decreto 35-90, Decreto 10-04, Decreto 35-06). Sin embargo, ninguna de estas reformas ha afectado de forma sustantiva a los elementos básicos del sistema electoral como la fórmula electoral, el tipo de lista o las circunscripciones electorales.

La ley fue posteriormente desarrollada por el Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos aprobado en el Acuerdo 018-2007 por el Tribunal Supremo Electoral, así como por el Reglamento de Control y Fiscalización del financiamiento público y privado, de

[11] A finales de 2015 se han realizado algunos cambios en la LEEP que serán aplicadas en los próximos procesos electorales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

las actividades permanentes y de campaña electoral de las organizaciones políticas, aprobado también por el Tribunal Supremo Electoral en su Acuerdo 019-2007. La reforma se completó con el Acuerdo 131-2007 que contenía el Reglamento de Control y Fiscalización de las Campañas Publicitarias.

Las reformas de 1987 y de 1989 afectaban sobre todo al financiamiento y las funciones del Tribunal Supremo Electoral (TSE). La reforma aprobada en 1994 incluía aspectos más relevantes. Se eliminaron los diputados suplentes, se modificó la duración del mandato presidencial, legislativo y municipal reduciendo el periodo de cinco a cuatro años, se separaron los candidatos a diputados por lista nacional de la votación del presidente y del vicepresidente y se eliminó la clasificación de los municipios en dos niveles diferentes que obligaba hasta ese momento a realizar elecciones a alcalde cada dos años y medio en los municipios de segunda categoría (Asíes, 2005: 42).

A pesar de las múltiples reformas a la Ley Electoral y de Partidos que se han aprobado, el Decreto 10-04 es el que más modificaciones ha introducido. La reforma entra dentro de los compromisos incluidos en los Acuerdos de Paz Firme y Duradera firmados en 1996[12] y sus objetivos eran mejorar la participación ciudadana, la institucionalización de los partidos, el ejercicio efectivo del voto, el fortalecimiento del TSE y la logística electoral (Asíes, 2008). Las reformas han acortado los plazos de las distintas fases del proceso electoral disminuyendo el periodo de campaña de 6 a 4 meses y fijando además la primera vuelta de las elecciones en septiembre y la segunda vuelta entre 45 y 60 días después (Asíes, 2008), cambio que facilita la participación de los trabajadores migrantes vinculados a las cosechas del café y la caña (Asíes, 2005). Además, se ha producido una descentralización de los centros de votación que acerca las mesas electorales a los ciudadanos. La reforma también ha establecido un mayor control sobre la financiación de los partidos, sin embargo, la falta de regulación sobre las sanciones vinculadas a los incumplimientos ha vaciado de sentido esta regulación. Los intentos posteriores por aprobar una

[12] Fruto de los Acuerdos se instaló una Comisión de Reforma Electoral que tenía que mejorar la normativa sobre documentación, empadronamiento, votación, campaña de información, trasparencia y publicidad y mejorar la fortaleza institucional. Aunque a finales de 1998 esta Comisión presentó su propuesta final se pospuso la reforma a causa de calendario electoral y durante la siguiente legislatura no hubo acuerdo (Asíes, 2005: 43).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

reforma electoral que incluya un listado de sanciones no han recibido el impulso necesario en el Congreso.

Otra parte importante de las reformas ha ido dirigida a mejorar el grado de institucionalidad de los partidos aumentando entre otras medidas su presencia social y territorial. Pero estos cambios no han generado hasta el momento el efecto previsto. Al menos tres medidas tenían por objeto estos fines de endurecer los requisitos de formación y permanencia legal de los partidos. En primer lugar, la reforma ha obligado a los partidos a aumentar de forma considerable el número de afiliados que deben tener. La nueva legislación de partidos impone a aquellos que quieran legalizarse a contar con un número de afiliados de al menos un 0.30% del padrón (artículo 19, LEPP) de los cuales, como mínimo, la mitad debe saber leer y escribir. Anteriormente los partidos necesitaban un afiliado por cada 2000 habitantes de modo que la nueva normativa requiere que los partidos tripliquen el número de afiliados.[13] Esta legislación obliga a los partidos a mantener una actividad constante de reclutamiento de afiliados para que 90 días antes de la convocatoria de las elecciones generales cumplan con el requisito. De no conseguir el porcentaje establecido el partido quedaría suspendido temporalmente por un periodo de seis meses (artículo 92, LEPP).

En segundo lugar, los partidos también han tenido que extender su presencia organizativa y en la actualidad tienen que contar con organización en al menos 50 municipios diseminados en al menos 12 departamentos (artículo 49c, LEPP). Además, en cada municipio donde tenga organización, el partido debe contar con al menos 40 afiliados (artículo 49a, LEPP). El incumplimiento de estos requisitos también produce la suspensión temporal del partido (artículo 92, LEPP). Antes de introducirse la reforma, en 2004 era necesario tener quince afiliados en los municipios donde el partido estuviera organizado (Perfil de Gobernabilidad de Guatemala, 2005). En tercer lugar, el sistema guatemalteco la existencia y vigencia de un partido político está vinculada a su rendimiento electoral. Para ello es necesario superar la barrera del 5% de los votos válidos emitidos en las elecciones generales (o lograr al menos un diputado) para que el partido no sea

[13] En 1985 ante las primeras elecciones a los partidos se les requería para poder ser constituidos legalmente contar con la adhesión de 4,000 ciudadanos alfabetos y con organización partidista en 50 municipios independientemente de su distribución departamental (Mack y Ortiz, 2006).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

dado de baja por el TSE. El incumplimiento de este requisito, al contrario que los anteriores, conlleva la cancelación definitiva del partido político (artículo 93, LEPP). Además, este requisito se aplica a cada partido de modo que si la participación se produjera mediante una coalición electoral, ese porcentaje se vería multiplicado por el número de partidos que integraran la coalición (artículo 86, LEPP). La normativa anterior a 2004 establecía el requisito de permanencia de un partido en el 4% de los votos válidos.

Las reformas también modificaron la financiación de los partidos pasando de obtener dos quetzales por voto legal conseguido a recibir el equivalente en quetzales de dos dólares americanos, siempre y cuando el partido hubiera superado el límite del 5% de votos válidos. Esto supuso que en las elecciones de 2007 la deuda política que recibieron los partidos pasara de dos a 15 quetzales por voto válido. Así, entre 2008 y 2011, los partidos recibieron en total más de 56 millones de quetzales (poco más de siete millones de dólares). Entre 2012 y 2015 los partidos se han repartido más de 11 millones de dólares (TSE, 2012). Mientras que en elecciones anteriores a la reforma el desembolso total para la financiación de los partidos ha sido de 17 millones de quetzales (Asíes, 2008).

Con la reforma también se endurecieron los requisitos para constituir Comités Cívicos Electorales, que son organizaciones políticas que se pueden presentar a las elecciones municipales y que tienen una duración temporal limitada al proceso electoral (artículos 97, 108 y 114, LEPP). El número de afiliados que requiere un Comité Cívico para constituirse varía entre 100 y 1,500 en función del tamaño poblacional del municipio (artículo 99, LEPP), mientras que antes de la reforma variaba entre 100 y 1,000 afiliados.[14]

Uno de los beneficios de la reforma y que probablemente haya influido sobre la participación fue la descentralización de los centros de recepción de votos que ha posibilitado el acercamiento de las urnas a los ciudadanos. En las elecciones de 2003 las circunscripciones electorales municipales (CEM) se instalaban únicamente en las cabeceras de los municipios sumando un total de 332. En 2007, una vez puesta en marcha la reforma, se instalaron 681 circunscripciones municipales adicionales ubicadas en aquellos municipios que superaran los 500

[14] Para más detalles sobre la legislación anterior se puede consultar Perfil de Gobernabilidad de Guatemala (2005).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

habitantes.[15] De este modo, los ciudadanos contaron en ese proceso con un total de 13,756 mesas de votación frente a los 8,910 que hubo en las elecciones generales de 2003 (EOM UE, 2007). Este proceso descentralizador continúa, en 2011 se instalaron 734 circunscripciones electorales municipales y 16,668 Juntas Receptoras de Votos (TSE 2012) y en 2015 aumentó hasta 19,582 Juntas Receptoras de Votos (TSE 2015).

Tabla 3
Presencia en el Congreso de indígenas, mujeres y diputados reelectos

Legislatura	Tamaño Congreso	Número de mujeres	%	Numero de indígenas	%	Número de reelectos	%
1986-1991	100	7	7.00	8	8.00	-	-
1991-1994	116	6	5.17	6	5.17	23	19.83
1994-1996	80	6	7.50	-	-	12	15.00
1996-1999	80	11	13.75	6	7.50	35	43.75
2000-2003	113	8	7.08	13	11.50	44	38.94
2004-2007	158	14	8.86	15	9.49	47	29.75
2008-2011	158	19	12.03	18	11.39	69	43.67
2012-2015	158	23	14.56	18	11.39	68	43.04
2016-2019	158	21	13.29	-	-	-	-

Fuente: Asíes (2008), Fortín (2010) y TSE para el periodo 2012-2015.

A pesar de las reformas, hasta el momento no se ha conseguido una mayor estabilidad de los partidos ni tampoco una ampliación real de las bases con mayor apertura a una participación efectiva. Las reformas no han incluido mecanismos de democracia interna. Los partidos tampoco han desarrollado una estructura y organización dirigida a lograr su implantación en todo el territorio del país. Además, como ya se ha señalado en otras investigaciones, los partidos no desarrollan su estrategia política en función de los departamentos o municipios donde

[15] En palabras de Roberto Alejos, quien fuera secretario del Congreso Nacional, el diseño electoral que concentraba las mesas de votación en núcleos grandes tenía por objeto limitar el fraude electoral (Asíes, 2005).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tienen una mejor organización formal o un mayor número de afiliados, ni tampoco obtienen más votos en esos lugares (Mack y Erazo, 2006). Sin embargo, sí se ha logrado cierta estabilidad en la integración del Congreso. Más allá del cambio en las siglas, el número de diputados reelectos va en aumento (tabla 3) y en las dos últimas legislaturas más del 40% de los diputados había participado de la legislatura inmediatamente anterior.[16]

Los datos sobre el número de diputados indígenas y de mujeres que ha habido en el Congreso son ilustrativos de la falta de apertura real de los partidos (tabla 3). En ninguna ocasión el porcentaje de mujeres o indígenas ha llegado al 15% y no se percibe un aumento importante en su participación formal a lo largo de los años. Las reformas electorales, además, no han especificado criterios numéricos mínimos de cumplimiento obligatorio, ni han establecido mecanismos de inclusión para estos dos colectivos.[17] Es por eso que el sistema electoral de Guatemala ha sido tildado de ser un sistema "reactivo y excluyente, en el que las preferencias de las minorías no encuentran una vía institucional satisfactoria para la canalización de sus demandas" y que, sin embargo, ha sido establecido para gestionar la política de una sociedad étnica e ideológicamente diversa (Perfil de Gobernabilidad de Guatemala, 2005: 43). El sistema de partidos de Guatemala cuenta con un alto número de partidos y, sin embargo, esto no garantiza la pluralidad política (Mack y Erazo, 2006).

IV. La competencia en el sistema de partidos

1. *Participación política*

La sociedad guatemalteca se caracteriza por tener bajos niveles de participación electoral (tabla 1). Sin embargo, desde 1995, cuando se produjo el peor resultado de participación para una elección presidencial (46.8%), el nivel de participación ha mejorado elección tras elección.

[16] En la legislatura 2016-2020 este porcentaje también se ha alcanzado si bien en el momento de finalizar este artículo aún no se ha producido la toma de posesión de los nuevos diputados, algunos de los cuales podrían finalmente no asumir el puesto por encontrarse en situación de incompatibilidad.

[17] Guatemala no ha establecido cuotas de género en la elección de diputados. Para más información sobre la participación de las mujeres en la política latinoamericana se puede consultar Martínez Rosón (2015).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

En los dos últimos procesos electorales se han alcanzado las mejores cifras de participación. El nivel de participación en las elecciones de 2011 fue especialmente alto (68.9%) si se compara con los datos de otros procesos anteriores. El acercamiento de las urnas de votación a la población tras la reforma electoral probablemente tiene mucho que ver con el aumento de la participación. La última elección en 2015 cuenta con el mejor dato de participación en primera vuelta desde 1985 (71.3%). Este dato hay que enmarcarlo dentro de un proceso de movilización de la sociedad guatemalteca que desde abril de 2015 se ha venido manifestando en contra de la corrupción política en la que se han visto involucrados los más altos niveles del Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial.

La población censada para votar ha aumentado a lo largo de los años pasando de poco más de dos millones y medio en 1985 a más de siete millones y medio de personas registradas para votar en 2015 (tabla 5). En todo caso, los datos del censo electoral parece que no recogen al total de la población en edad de votar. Según Ortiz *et al.* (2008: 28), indicadores como la participación electoral no tienen en cuenta el número de personas que no participaron en las elecciones por no estar empadronadas o por no tener un documento que pruebe su identificación (entre 20 y 30% de la población[18]). Además, hay una menor participación entre las mujeres y los indígenas (Perfil de Gobernabilidad de Guatemala, 2005). De modo que los datos de participación electoral son optimistas sobre la participación de los ciudadanos en los comicios.

[18] Otros autores elevan ese porcentaje hasta el 36% (véase Boneo y Torres Rivas, 2000). El trabajo del Mirador Electoral sobre el padrón electoral de 2003 señala que un 49.4% de los datos de los registros eran incorrectos. En el año 2007 el mismo ejercicio reportó un 32.8% de datos incorrectos.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 4a
Resultados electorales de la primera vuelta
de las elecciones presidenciales en Guatemala. 1985-2015

1985			1990			1995		
Partido	Votos	%	Partido	Votos	%	Partido	Votos	%
DCG	648,803	38.64	UCN	399,679	25.72	PAN	565,393	36.50
UCN	339,695	20.23	MAS	375,119	24.14	FRG	341,364	22.04
PDCN-PR	231,423	13.78	DCG	271,842	17.49	UCN-DCG-PSD	200,393	12.94
MLN-PID	210,966	12.56	PAN	268,776	17.29	FDNG	119,305	7.70
CAN	105,540	6.29	MLN-FAN	74,994	4.83	PLP	80,761	5.21
PSD	57,368	3.42	PSD-AP5	55,804	3.59	UD	56,191	3.63
PNR	52,949	3.15	PR	33,417	2.15	DIA	39,425	2.55
PUA-MEC-FUN	32,256	1.92	PDCN	32,297	2.08	MLN	35,675	2.30
			MEC	16,915	1.09	PP	25,219	1.63
			PNR	11,025	0.71	FUN-PID	18,060	1.17
			FUR	7,950	0.51	PREG	17,471	1.13
			PD	6,413	0.41	CAMHINA	11,344	0.73
						PDP	8,140	0.53
						PDG	6,714	0.43
						AP5	6,193	0.40
						CAN	6,079	0.39
						FDP	5,885	0.38
						MD	3,119	0.20
						PCN-MPL	2,133	0.14
TOTAL	1,679,000	100		1,554,231	100		1,548,864	100

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 4b

Resultados electorales de la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Guatemala. 1985-2015

1999			2003			2007			2011		
Partido	Votos	%	Partido	Votos	%	Partido	Votos	%	Partido	Votos	%
FRG	1,045,820	47.72	UNE	921,316	34.32	UNE	926,236	28.25	PP	1,604,472	36.02
PAN	664,417	30.32	PP	707,635	26.36	PP	771,813	23.54	LIDER	1,016,340	22.82
URNG-DIA	270,891	12.36	GANA	518,464	19.32	GANA	565,017	17.23	CREO	737,452	16.56
PLP	67,924	3.10	CASA	224,179	8.35	CASA	244,373	7.45	UCN	387,001	8.69
ARDE	45,470	2.07	FRG	80,987	3.02	FRG	239,204	7.30	VIVA-EG	277,365	6.23
FDNG	28,108	1.28	UCN	69,301	2.58	UCN	103,695	3.16	WINAQ-URNG-MAIZ-ANN	145,080	3.26
UD	25,236	1.15	EG	59,776	2.23	EG	100,365	3.06			
UCN	22,939	1.05	PU	42,205	1.57	PU	95,280	2.91			
MLN	13,080	0.60	PAN	37,506	1.40	PAN	83,.369	2.54	PAN	122,800	2.76
AD	4,929	0.22	URNG	11,980	0.45	URNG	70,208	2.14	PU	97,498	2.19
ARENA	2,698	0.12	UD	10,830	0.40	UD	24,893	0.76	CASA	46,875	1.05
			ANN			ANN	19,640	0.60	ADN	19,049	0.43
			DIA			DIA	18,395	0.56			
			DCG			DCG	16,416	0.50			
TOTAL	2,191,512	100		2,684,179	100		3,278,904	100		4,454,032	100

Fuente: Payne *et al.* (2003), Asíes (2007) y TSE (2012).

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 5
Censo y votos totales de la primera vuelta de la elección presidencial. 1985-2015

	1985	1991	1996	1999
Electores inscritos	2,753,572	3,204,955	3,711,589	4,458,744
Votos blancos y nulos	142,501	75,207	58,070	65,580
Votos a partidos	1,657,823	1,375,396	1,310,760	1,735,096
Votos totales	1,800,324	1,450,603	1,368,830	1,800,676

	2003	2007	2011	2015
Electores inscritos	5,073,282	5,990,029	7,340,841	7,556,873
Votos blancos y nulos	90,751	142,565	601,251	495,996
Votos a partidos	2,281,963	2,744,641	4,453,932	4,894,009
Votos totales	2,372,714	2,887,206	5,055,183	5,390,005

Fuente: Payne *et al.* (2003), Asíes (2007) y TSE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 6a
Resultados de la segunda vuelta presidencial: votos a partidos. 1985-2015

	1985		1991		1996		1999		2003		2007		2011	
Partidos	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%	Votos	%
DCG	1,133,517	68.37												
UCN	524,306	31.63	439,011	31.92										
MAS			936,385	68.08										
PAN					671,358	51.22	549,936	31.6						
FRG					639,402	48.78	1,185,160	68.3						
GANA									1,235,219	54.13				
UNE									1,046,744	45.87	1,449,533	52.81		
PP											1,295,108	47.19	2,300,998	53.74
LÍDER													1,981,048	46.26
Total	1,657,823	100	1,375,396	100	1,310,760	100	1,735,096	100	2,281,963	100	2,744,641	100	4,282,046	100

Fuente: Payne *et al.* (2003), Asíes (2007) y TSE (2012).

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 6b
Resultados de las elecciones presidenciales de 2015,
primera y segunda vuelta

Partidos	Primera vuelta		Segunda vuelta	
	Votos	% Votos	Votos	% Votos
FCN NACIÓN	1,167,030	23.85	2,750,847	67.44
UNE	967,242	19.76	1,328,381	32.56
LIDER	961,284	19.64		
FUERZA	315,774	6.45		
VIVA	288,421	5.89		
TODOS	260,801	5.33		
PP	226,372	4.63		
CREO-UNIONISTA	168,715	3.45		
UCN	168,664	3.45		
PAN	151,655	3.10		
WINAQ-URNG-MAÍZ	103,300	2.11		
EG	44,360	0.91		
PRI	41,964	0.86		
MNR	28,427	0.58		
TOTAL	4,894,009	100	4,079,228	100

Fuente: Tribunal Supremo Electoral, resultados preliminares a 14-9-2015.

2. *La oferta partidista*

El número de partidos que se han inscrito en las contiendas electorales es muy alto. Han llegado a participar en las elecciones presidenciales más de 20 partidos políticos (1995) y en ninguna ocasión ha habido menos de 10 en liza. En las elecciones legislativas este número es ligeramente mayor (véase partidos y resultados electorales en el anexo II). El número efectivo de partidos (NEP), es decir, el número de partidos relevantes a tenor de sus resultados electorales o parlamentarios es, sin embargo, mucho menor (tablas 8 y 9). De manera general, sin distinguir entre los resultados logrados por los diputados distritales o por

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

los diputados nacionales, el número de partidos electorales ha variado entre 4.53 y 7.58, siendo las elecciones fundacionales las que registran el mínimo NEP (4.53). El NEP parlamentario ha variado entre 2.73 partidos en 1995 y 5.51 en 1999.

Hasta 2003, el NEP electoral era mayor en la lista distrital que en la lista nacional. Los datos del número efectivo de partidos también muestran el mayor poder reductor que tiene la lista distrital. Mientras que la diferencia entre el número de partidos electorales y parlamentarios en el caso de la lista nacional ha llegado a reducir un partido y medio, la lista distrital ha llegado a reducir más de tres partidos. El índice de los mínimos cuadrados ofrece información sobre el grado de desproporción de los resultados electorales.[19] En publicaciones anteriores ya se había hecho notar la gran desproporción del sistema guatemalteco en comparación con otros países de la región (Payne *et al.*, 2003). Esta diferencia no sólo existía en relación con los países que utilizan una fórmula electoral como la cuota Hare, sino también si se comparaba con otros sistemas que utilizan la fórmula D'Hondt.

Los datos para Guatemala (tablas 8 y 9) muestran que la distribución de escaños es más proporcional en el reparto de la lista nacional que en la lista distrital, lo cual indica el efecto importante que tiene el tamaño de la circunscripción. También hay que resaltar que las diferencias en la proporción en el reparto entre ambas listas han disminuido a partir de la reforma. En las primeras elecciones los votos para la lista nacional se tomaban de los resultados de las elecciones presidenciales. A partir de 1994, con la incorporación de una nueva urna para elegir a los diputados nacionales, la diferencia en las desproporciones ha disminuido. La concentración de los votos y de los escaños en los dos principales partidos vencedores de cada uno de los comicios también da muestra de la distorsión que genera el sistema electoral (tabla 10). De manera conjunta los dos partidos más votados consiguen como mínimo un 10% más de escaños que de votos. Sin embargo, en las elecciones de 1995, cuando el porcentaje de votos de los dos principales partidos superaba el 50%, la diferencia con el porcentaje de escaños logrados fue de más de 24 puntos.

---

[19] Este índice muestra la desviación que existe entre la distribución de los votos y la distribución de las diputaciones en el Congreso. El índice varía entre "0" y "100" de modo que un valor de "0" para una elección dada significa que no existe desproporción en los resultados de la elección (Gallagher, 1991).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 7
Resultados electorales de los presidentes

Año	Partido	Año de creación	Candidatos más votados	% de voto Primera vuelta	% de voto Seg. vuelta	Diferencia en la primera vuelta	Diferencia en la segunda vuelta	Concentración
1985	DCG UCN	1955 1983	Marco Vinicio Cerezo Jorge Carpio	38.64 20.23	68.37 31.63	18.41	36.74	58.87
1990	MAS UCN	1989-90 1983	Jorge Serrano Elías Jorge Carpio	24.14 25.72	68.08 31.92	1.58	36.16	49.86
1993			Ramiro de León Carpio	Menos de 79	106 de 115	Elegido por el Congreso		
1995	PAN FGR	1989 1990	Álvaro Arzú Alfonso Portillo	36.50 22.04	51.22 48.78	14.46	2.44	58.54
1999	FRG PAN	1990 1989	Alfonso Portillo Oscar Berger	47.72 30.32	68.31 31.69	17.40	36.62	78.04
2003	GANA UNE	2002 2002	Oscar Berger Álvaro Colom	34.32 26.36	54.13 45.87	7.96	8.26	60.68
2007	UNE PP	2002 2002	Álvaro Colom Otto Pérez Molina	28.25 23.54	52.81 47.19	4.72	5.62	51.79
2011	PP LÍDER	2002 2010	Otto Pérez Molina Manuel Baldizón	36.02 22.82	53.74 46.26	13.20	7.48	58.84
2015			Alejandro Maldonado Aguirre	-	-	Elegido por el Congreso como vicepresidente y nombrado presidente tras la renuncia de Pérez Molina**		
2015	FCN UNE	2008 2002	Jimmy Morales Sandra Torres	23.85 19.76	67.44 32.56	4.09	34.88	43.61

* La diferencia es el margen de victoria entre los dos candidatos más votados. La concentración es la suma de los porcentajes en primera vuelta de los dos candidatos más votados.

** Alejandro Maldonado Aguirre asumió la Vicepresidencia de Guatemala el 14 de mayo de 2015. Su elección por 115 votos se produjo en el Congreso tras la renuncia de Roxana Baldetti (*Prensa Libre*, 14 de mayo de 2015). El 3 de septiembre de 2015 pasó a asumir la Presidencia del país cuando se produjo la renuncia del presidente Otto Pérez Molina. El Congreso eligió con 109 votos un nuevo vicepresidente, Alfonso Fuentes Soria, el 16 de septiembre (*Prensa Libre*, 16 de septiembre de 2015)

Fuente: elaboración propia a partir de Asíes (2007b) y datos del TSE.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 8
Desproporción y número efectivo de partidos legislativos
(lista nacional y lista distrital)

	1985 N	1985 D	1991 N	1991 D	1995 N	1995 D	1999 N
Índice de mínimos cuadrados	5.16	14.83	4.39	13.66	7.82	18.19	7.71
NEP electoral	4.32	4.74	5.27	7.05	4.80	6.02	3.73
NEP parlamentario	3.61	2.78	4.40	4.13	3.46	2.53	2.75

	1999 D	2003 N	2003 D	2007 N	2007 D	2011 N	2011 D
Índice de mínimos cuadrados	12.95	3.80	9.36	4.46	10.63	4.08	10.67
NEP electoral	3.77	6.59	6.71	7.61	7.54	6.42	6.27
NEP parlamentario	2.27	5.55	4.34	6.12	4.57	5.37	3.80

Fuente: elaboración propia. N con los resultados de la lista nacional; D con los resultados de las listas distritales.

Tabla 9
Desproporción y número efectivo de partidos con votos
y escaños totales

	1985	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Índice de mínimos cuadrados	11.41	11.05	14.84	11.72	7.95	9.25	9.38
NEP electoral	4.53	6.37	5.42	3.75	6.66	7.58	6.35
NEP parlamentario	2.98	4.44	2.73	2.35	4.57	4.86	4.07
Efecto reductor	1.55	1.93	2.69	1.40	2.09	2.72	2.28

Fuente: elaboración propia.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 10
Concentración electoral y legislativa (elecciones al Congreso)

	1985	1991	1995	1999	2003	2007	2011	2015
Concentración electoral	57.03	41.31	55.08	69.04	43.99	39.87	49.61	30.64
Concentración legislativa	73.00	58.62	80.00	88.50	56.96	55.70	66.46	48.74
Competitividad electoral	16.21	4.97	15.88	14.41	4.07	5.60	3.58	7.72
Competitividad legislativa	29.00	12.07	27.50	23.01	2.53	8.86	5.70	6.96

Fuente: elaboración propia.

La de 1990 ha sido la elección presidencial en las que más incertidumbre ha habido sobre los resultados de la primera vuelta ya que hubo menos de un 2% de diferencia entre los dos candidatos más votados, Serrano y Carpio. En primera vuelta, las elecciones de 2007 también fueron muy disputadas. Los resultados de segunda vuelta de las elecciones celebradas hasta ahora muestran que el enfrentamiento entre Arzú y Portillo en 1995 ha sido el más ajustado. En cualquier caso los resultados de segunda vuelta son muy dispares. Mientras que unas elecciones dan como resultado diferencias muy abultadas de más del 36%, otras han estado por debajo del 10% de diferencia. La tendencia que se deduce de los comicios más recientes parece dirigirse a esta última situación: más competitividad e incertidumbre tanto en primera como en segunda vuelta (tabla 7),[20] si bien la segunda vuelta de las elec-

[20] Es difícil saber cuál hubiera sido el grado de competitividad e incertidumbre en las elecciones de 2011 si no se hubiera producido la prohibición por parte de la Corte de Constitucionalidad de inscribir a Sandra Torres como candidata presidencial por la coalición UNE-Gana. En las encuestas de intención de voto los porcentajes de Manuel Baldizón, una vez descartada Sandra Torres, se movían en la misma horquilla que los porcentajes de esta, pasando a ocupar el segundo lugar en las preferencias ciudadanas. Sin embargo, la intención de voto a Otto Pérez Molina tiene una ligera tendencia descendente entre mayo y septiembre de 2011. En el Congreso, la segunda fuerza más votada fue UNE-Gana, lo que pone de manifiesto el éxito que tuvo esta coalición a pesar de no contar con un candidato presidencial.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ciones de 2015 son una excepción ya que la diferencia de votos entre los candidatos presidenciales es muy alta.

El grado de competitividad que el sistema de partidos guatemalteco ha tenido a lo largo de estos años en las elecciones al Congreso ha sido muy dispar (tabla 10). Mientras que en los procesos electorales más recientes la diferencia en los porcentajes obtenidos por el primer y el segundo partido tanto en votos como en escaños ha sido inferior a 10 puntos porcentuales, en las elecciones iniciales del periodo esa distancia era mucho mayor llegando incluso a rozar el 30%. Esto ha supuesto que en varias ocasiones el partido del presidente no haya contado con la mayoría absoluta dentro del Congreso: en 1990 Jorge Serrano, en 2003 Óscar Berger, en 2007 Álvaro Colom, en 2011 Otto Pérez Molina y en 2015 Jimmy Morales (en este caso cuatro partidos tienen un porcentaje de diputados mayor que el partido del presidente, véase anexo II).

En cualquier caso, los equilibrios y mayorías en el Congreso son muy cambiantes debido a las negociaciones constantes entre partidos así como al movimiento de los diputados entre distintas bancadas. Conseguir la mayoría en las urnas no asegura el apoyo durante la legislatura y al contrario, no conseguir la mayoría absoluta en las urnas no impide que se pueda lograr el apoyo necesario atrayendo a otros diputados al partido. Las elecciones más competitivas, sin embargo, no se corresponden con las elecciones con mayor nivel de participación popular. En parte esto se debe a que existe en el sistema un problema para identificar las distintas opciones políticas y a la volatilidad de las coaliciones poselectorales (Perfil de Gobernabilidad de Guatemala, 2005: 56).

3. *Volatilidad electoral agregada*

Investigaciones anteriores ya han señalado que la volatilidad electoral agregada es muy alta.[21] La volatilidad electoral mide la trasferencia de votos que se producen entre los distintos partidos entre dos procesos electorales consecutivos. Esta tarea de medición que puede resultar relativamente sencilla en muchos países latinoamericanos que cuentan con sistemas de partidos longevos, resulta especialmente laboriosa en

[21] Puede consultarse a este respecto Payne *et al.* (2003).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Guatemala. Aquí las escisiones, divisiones o coaliciones de partidos son comunes y la tarea aún es más compleja por cuanto que estos procesos nunca tienen un corte limpio y se producen con mucha rapidez. Además, la volatilidad en Guatemala tiene su origen en el lado de la oferta, es decir, en el cambio de la lista de partidos que se presentan a las elecciones y de esta forma es difícil saber qué trasferencias de votos son debidos a cambios en las preferencias de los votantes.

Sirva como ejemplo para ilustrar estos problemas de medición los cambios acontecidos en el PAN entre 2000 y 2003. En este periodo, el PAN sufrió dos fuertes escisiones. La primera se produjo al inicio de la legislatura y da lugar a la formación del Partido Unionista. Las discrepancias entre dos alas del PAN, una liderada por Arzú y otra por López Rodas, se resolvieron a favor del segundo. Este enfrentamiento tuvo sus repercusiones sobre la bancada del PAN en el Congreso Nacional de modo que en junio de 2000, 16 de los 37 diputados abandonaron el partido y pasaron a formar un nuevo bloque legislativo: la bancada unionista.[22]

El segundo enfrentamiento se generó entre Berger y López Rodas a raíz de las elecciones primarias celebradas en noviembre de 2002 para elegir candidato presidencial para las elecciones de 2003. El problema se resuelve con la salida de Berger del partido en la primavera de 2003 y su incorporación como candidato presidencial a la Coalición Gran Alianza Nacional (GANA) donde también se integró su grupo afín, denominado como "M-17". El correlato en el Congreso supuso la salida de otros 10 diputados del PAN (Fortín, 2008 y 2010).[23]

Si se centra el análisis en el lado de la oferta, medir la volatilidad electoral agregada supondría seguir la pista individual de algunos diputados o de algunos líderes y su grupo de apoyo. Muchos votantes pueden haber decantado su elección por el mismo grupo de personas o ideas durante dos o tres legislaturas y haber votado en una elección al PAN y en la siguiente al PU o a la coalición GANA. A pesar de estas dificultades los investigadores se han atrevido a hacer este cálculo y

[22] Dos años más tarde el PU sólo conservaba 10 de los 16 miembros iniciales. Este partido fue legalmente inscrito en septiembre de 2002.

[23] Por seguir con el ejemplo: tras la presidencia de Berger (2004-2008) varios ex funcionarios de su gobierno fueron elegidos como diputados para el periodo 2008-2012. Las discrepancias en la bancada no tardaron en llegar y en febrero de 2008 los diputados afines a Berger abandonaron la GANA y formaron un nuevo bloque en el Congreso bajo en nombre de Bancada Guatemala (Asíes, 2011).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

los resultados muestran que en la región latinoamericana Guatemala es junto a Perú el país con mayores niveles de volatilidad. En el periodo 1985-1999, la volatilidad media ha rondado el 50%, lo que significa que al menos el 50% de los escaños ha cambiado de destinatario entre dos elecciones consecutivas (Payne *et al.*, 2003).

Otros cálculos centrados en la natalidad y mortalidad de los partidos más que en los cambios de las preferencias de los votantes ofrecen resultados similares. A partir de los datos de Artiga González (2000) y de Fortín (2010) (tabla 11) se puede decir que, como media en el periodo 1985-2011, el 36% de los partidos consiguen escaños sin haberlos alcanzado con anterioridad y, a su vez, un 39% de los partidos que habían conseguido escaños en una elección los perdieron en la elección siguiente.

Otra medida similar que puede resultar más apropiada para el caso de Guatemala es la volatilidad extra sistema (Mainwaring *et al.*, 2010). Este índice mide el porcentaje de votos que va a partidos nuevos en cada elección[24] y muestra el grado de vinculación partidista de los ciudadanos con el sistema de partidos existente (tabla 11). En Guatemala, entre 1985 y 2011 los partidos de nueva creación han obtenido como media un 27% de los votos, si bien en algunos periodos puntuales (1990 y 2003) han logrado atraer hasta un 50% de los votos (España-Nájera, 2014).

Tabla 11
Natalidad y mortalidad partidaria en Guatemala
y volatilidad extra sistema

Año	Natalidad partidaria: % de partidos nuevos con representación	Mortalidad partidaria: % de partidos que no logran obtener reelección	Volatilidad extra sistema	
1985	25.00	40.00	1985-1990	56.84
1990	63.60	37.50	1990-1994	8.94
1994	16.70	63.60	1994-1995	14.88
1995	14.30	0.00	1995-1999	4.15

[24] Para estos autores un partido nuevo es aquel que no ha participado en elecciones en los últimos 10 años.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 11 (continuación)
Natalidad y mortalidad partidaria en Guatemala
y volatilidad extra sistema

Año	Natalidad partidaria: % de partidos nuevos con representación	Mortalidad partidaria: % de partidos que no logran obtener reelección	Volatilidad extra sistema	
1999	50.00	50.00	1999-2003	49.90
2003	53.80	16.60	2003-2007	31.80
2007	36.40	38.50	2007-2011	20.58
Media 1985-2011	37.11	35.17		26.73

Fuente: Artiga González (2000) y Fortín (2010) para la natalidad y la mortalidad partidaria. España-Nájera (2014) para la volatilidad extra sistema.

4. *Preferencias ciudadanas*

El apoyo de los votantes a las diferentes candidaturas ha sido muy volátil, ya que los ciudadanos parecen preferir las opciones nuevas que apostar por las candidaturas de partidos que, aun cuando deberían ser más experimentados por la edad, no mantienen el vigor y la fuerza de la savia nueva que tienen las organizaciones recién creadas (tablas 4 y 6). Sólo en las elecciones presidenciales de 1996 y 1999 la lucha estuvo centrada en los dos mismos partidos, FGR y PAN. Antes y después de esos dos procesos electorales, la contienda presidencial en segunda vuelta ha estado protagonizada por dos partidos que previamente no se habían enfrentado.

Además, salvo en las elecciones de 1990, en el resto de ocasiones siempre el candidato con más votos en la primera vuelta ha sido el ganador de la segunda (tablas 6 y 7). En las elecciones de 2015 se ha puesto fin a esa norma no escrita que permitía anticipar quién sería el próximo presidente del país con cuatro años de antelación. Durante muchas elecciones el candidato perdedor de la segunda vuelta en unas elecciones ha sido el ganador de las próximas: Alfonso Portillo perdió en 1996 pero ganó en 1999. Óscar Berger perdió en 1999 pero

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ganó en 2003. Álvaro Colom perdió en las elecciones de 2003 pero ganó en las de 2007 y Otto Pérez Molina perdió en 2007 pero ganó en 2011. Sin embargo, Manuel Baldizón perdió en 2011 y volvió a perder en 2015 y esto va a suponer un mayor grado de incertidumbre en las próximas elecciones presidenciales.

Las preferencias ciudadanas en las elecciones de 2015 muestran un grado de sofisticación mucho mayor que en comicios anteriores. El uso del voto cruzado con un apoyo partidista diferenciado en los distintos niveles de elección (presidencia, Congreso y ámbito local) se ha mostrado claramente. El partido del presidente, FCN-Nación, cuenta con menos de un 8% de los escaños, lo que le convierte en la quinta fuerza en el Congreso, y no logró ninguna alcaldía. El vigor del voto cruzado ya se había manifestado en las elecciones de 2011 cuando la UNE, a pesar de no presentar candidato presidencial, obtuvo muy buen resultado en las elecciones al Congreso.

5. *La baja institucionalización del vínculo entre los electores y los partidos*

Lógicamente con estas tasas de natalidad y de mortalidad partidista los vínculos entre los electores guatemaltecos y los partidos políticos del país son muy débiles. Esta realidad no sólo se refleja en el sentir de los ciudadanos sino que también es percibida por los propios políticos. Las encuestas del Barómetro de las Américas, LAPOP (Universidad de Vanderbilt) y del Proyecto Élites Parlamentarias Latinoamericanas, PELA (Universidad de Salamanca), proveen datos significativos relativos a esta cuestión. Los ciudadanos han dejado claro en las distintas olas de entrevistas del Barómetro de las Américas y de forma mayoritaria que no se sienten identificados con ningún partido político en particular. A pesar del aumento que se ha producido en la ronda de 2010 siempre el porcentaje de encuestados que dice simpatizar con algún partido político ha estado por debajo del 20% (tabla 12) y en la ronda de 2014 ha alcanzado su mínimo (11.4%).

Este hecho no es de extrañar si se tiene en cuenta que los partidos políticos son la institución en la que menos confían los ciudadanos guatemaltecos (tabla 13). Esta confianza ha disminuido de forma importante en los últimos seis años siendo 2006 el año en el que hay un mayor grado de confianza y el primero para el cual se cuentan con datos. Por otro lado, si se comparan los datos de 2012 en Guatemala

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

con los datos medios para la región latinoamericana en esas mismas fechas se puede ver cómo los ciudadanos guatemaltecos son más desconfiados de sus partidos y simpatizan con ellos en menor medida.[25] El grado de confianza en los partidos según los datos de LAPOP de 2014 están en el nivel más bajo desde 2006. Tras todas las movilizaciones producidas en 2015 cabe esperar que la simpatía hacia los partidos y la confianza en los mismos en la ronda de encuestas de LAPOP para 2016 sea aún menor.

Tabla 12
Satisfacción de los guatemaltecos con el funcionamiento de la democracia y pulsiones antidemocráticas (porcentajes)

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Identificación o simpatía por un partido	-	14.7	15.9	18.3	12.9	11.4
Interés en la política	-	16.6	16.1	23.3	25.3	27.9
Satisfacción con el funcionamiento de la democracia	58.5	40.6	56.3	46.2	46.7	53.2
La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	64.1	70.9	70.6	71.6	65.6	84.4
Guatemala es muy o algo democrática	59.3	53.5	55.2	47.1	50.2	-
Apoyo a un líder no elegido democráticamente	18.0	23.8	18.8	17.2	29.1	-
Gobierno de mano dura	39.9	47.4	33.7	39.2	42.0	27.6

Fuente: elaboración propia con datos de LAPOP (2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014).

[25] Se pueden consultar otros datos sobre la opinión pública en Guatemala en Azpuru (2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 13
Confianza de los guatemaltecos en las instituciones, apoyo a la democracia y al sistema político (medias)

	2004	2006	2008	2010	2012	2014
La democracia es mejor que cualquier otro sistema	4.44	5.19	4.63	4.77	4.69	5.04
Se debe apoyar al sistema político	4.48	4.22	4.10	4.53	4.45	4.28
Confianza en los partidos políticos	-	3.40	3.03	2.75	3.17	2.48
Confianza en el Congreso	3.30	3.43	3.41	3.20	3.51	3.20
Confianza en el TSE	3.98	3.94	3.85	4.05	3.95	-
Confianza en las elecciones	3.91	3.57	3.74	3.84	3.89	3.40
Puede haber democracia sin partidos	-	4.58	3.98	3.47	3.80	-

Fuente: elaboración propia con datos de LAPOP (2004, 2006, 2008, 2010, 2012 y 2014). Medias de una escala que varía entre 1 y 7 donde 1 significa ninguna confianza o muy en desacuerdo y 7 significa mucha confianza o muy de acuerdo.

La composición partidaria del Congreso probablemente hace que la confianza en esta institución sea ligeramente mejor a la que reciben los partidos políticos. Sin embargo, los guatemaltecos tienen un nivel de confianza mayor en las elecciones y sobre todo en el Tribunal Supremo Electoral como órgano encargado de poner en marcha y supervisar el proceso electoral (tabla 13). En cualquier caso, los partidos no son los únicos en salir mal parados de las valoraciones ciudadanas. El apoyo a la democracia y al sistema político en Guatemala es inferior que en el resto de la región. La percepción sobre el grado de democracia del país es también preocupante. Sólo el 50% de los entrevistados cree que su país es muy o algo democrático (dato para 2012) y además, la evolución de este rubro es negativa habiendo descendido un 10% en un periodo de ocho años (tabla 12).

El apoyo de los guatemaltecos al sistema político es menor que el apoyo a la democracia. Una situación similar se encuentra cuando a los ciudadanos se les pregunta sobre su satisfacción con el funcionamiento de la democracia. En 2014, el 53.2% de los entrevistados estaba muy

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

o bastante satisfecho con el funcionamiento de la democracia. Por otro lado, estos datos también han ido acompañados, lamentablemente, por un mayor apoyo que en el promedio regional a un líder no elegido democráticamente y a gobiernos de mano dura, si bien en 2014 el interés por este tipo de gobierno había descendido desde un 42.0 a un 27.6%. Además, Guatemala es uno de los países de la región latinoamericana donde la ciudadanía muestra menos interés por la política. Sin embargo, en el lado positivo cabe destacar que en los últimos años ha habido una mejora en este ítem.

El análisis de la percepción de los diputados sobre la estabilidad de la democracia, a partir de los datos del proyecto PELA, muestra que ésta no ha variado sustancialmente en este periodo. En la legislatura 2012-2015, en torno al 64% de los diputados pensaba que la democracia en Guatemala es muy o bastante estable, siendo este el dato más alto de toda la serie. Estos datos contrastan con los recogidos en 2004 cuando se produjo una caída de 20 puntos porcentuales en este rubro (tabla 14). Del mismo modo, el 68.1% de los diputados entrevistados está satisfecho con el funcionamiento de la democracia, mostrando una mejora importante con respecto a 2008. En el lado positivo hay que destacar que, a pesar de la situación de deterioro, la celebración de elecciones sigue siendo considerada como el mejor medio para expresar las preferencias políticas (90.3%).

Para los parlamentarios, los partidos políticos siguen siendo elementos esenciales en el juego político democrático y en torno al 80% de los diputados opina que sin partidos políticos no puede haber democracia, a pesar de que internamente los partidos no sean instituciones democráticas, como revela que menos de la mitad de los diputados afirme que los partidos tienen mucha o bastante democracia interna. Por el contrario, los partidos políticos sólo despiertan la confianza de unos pocos legisladores. En la legislatura 2012-2015 el 48.5% de los diputados confiaba en los partidos, una cifra bastante alta si se compara con la anterior legislatura. Este dato rompe la tendencia a la baja que se inició entre los diputados del periodo 2004-2008. Aunque los diputados no confíen en los partidos políticos al menos tienen una opinión mejor de otras instituciones. El 60.9% de los diputados confía mucho o bastante en el Congreso y el porcentaje es ligeramente menor cuando se trata de valorar al Tribunal Supremo de Elecciones (55.5%). En 2012 por primera vez los diputados han mostrado mayor confianza en el Congreso que en el Tribunal Supremo Electoral.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Abundando en esta pobre percepción sobre los partidos, los diputados guatemaltecos no consideran importante la labor que pueden tener en la consolidación democrática (tabla 15). La moderación de los partidos extremos de izquierda y de derecha no es un aspecto relevante en la consolidación de la democracia en Guatemala (3%). Sin embargo, la realización de procesos electorales limpios y libres sí es una característica fundamental para los diputados, sobre todo en la legislatura de 1996 momento en el que se consideraba el aspecto más importante. Si bien posteriormente en el año 2000 la importancia de los procesos electorales en la consolidación cedió terreno a favor de la descentralización regional, en las legislaturas posteriores volvió a recabar porcentajes similares entre los diputados siendo que aproximadamente un 25% piensa que es el aspecto más importante para lograr la consolidación democrática. Aunque de forma muy leve, en los últimos 15 años se detecta un incremento en el número de diputados que encuentran que el desinterés de la gente por la política se puede convertir en un factor de riesgo que amenace la consolidación democrática (tabla 14).

Tabla 14
Evolución de la opinión de las élites parlamentarias:
indicadores democráticos (porcentajes)

	1996	2000	2004	2008	2012
Estabilidad de la democracia	47.7	40.5	22.8	40.3	64.0
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)	(82)
Satisfacción funcionamiento democracia	-	-	-	56.7	68.1
(n)	-	-	-	(97)	(82)
El desinterés de la gente por la política como amenaza democrática	46.1	53.2	58.1	56.2	-
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)	
Confianza en los partidos políticos	38.0	38.0	29.7	22.8	48.5
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)	(82)

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 14 (continuación)
Evolución de la opinión de las élites parlamentarias: indicadores democráticos (porcentajes)

	1996	2000	2004	2008	2012
Confianza en el Congreso	61.9	63.3	62.2	56.2	60.9
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)	(82)
Confianza en el Tribunal Supremo Electoral	-	82.3	68.8	67.3	55.5
(n)	-	(79)	(121)	(97)	(82)
Confianza en las elecciones	3.70	4.43	3.86	4.08	-
(n)	(61)	(79)	(121)	(97)	
Las elecciones como medio para expresar unas preferencias políticas determinadas	85.7	93.7	89.5	90.8	90.3
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)	(82)
Sin partidos no puede haber democracia	79.3	84.8	87.7	75.6	83.2
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)	(82)
Democracia interna de su partido (alta o muy alta)	39.7	48.1	43.7	40.4	-
(n)	(63)	(79)	(119)	(97)	

Fuente: PELA (1996-2015).

Tabla 15
Factores relevantes en la consolidación democrática (porcentajes)

	1996	2000	2004	2008
El control civil de las Fuerzas Armadas	9.5	19.0	4.1	6.3
El consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas	20.6	13.9	18.8	15.8
La descentralización y democratización regional	17.5	26.6	26.0	32.3
La moderación de los partidos extremos de izquierda y derecha	3.2	1.3	5.3	3.1

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 15 (continuación)
Factores relevantes en la consolidación democrática (porcentajes)

	1996	2000	2004	2008
Los procesos electorales limpios y libres	25.4	16.5	24.6	25.2
Un Tribunal Constitucional independiente que controle la constitucionalidad de las leyes	3.2	7.6	3.5	4.0
Los acuerdos económicos entre gobierno. sindicatos y empresarios	3.2	5.1	5.6	7.0
Los valores democráticos de la ciudadanía	17.5	8.9	12.1	6.3
N.C.	.0	1.3	.0	.0
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)

Fuente: PELA (1996-2015). Primer lugar, pregunta: de las siguientes características, ¿cuál es, en su opinión, la más relevante para la consolidación de la democracia en Guatemala?

Estos datos muestran el descrédito generalizado que sufren los partidos en Guatemala y la percepción limitada que los propios diputados tienen sobre las funciones que desarrollan y su aporte al sistema político democrático. La opinión de los políticos recabada entre los diputados de la legislatura 2008-2012 y 2012-2016 refleja claramente que la mayoría de los diputados es consciente del deterioro de la relación que existe entre los partidos y la sociedad (tabla 16). Más de un 65% de los diputados afirma que poca gente se identifica con los partidos en 2008 y ese porcentaje ha disminuido al 46.9% en 2012 (sumando los porcentajes de las categorías 1 y 2). En las entrevistas realizadas en legislaturas previas los datos tampoco son buenos, y sólo una minoría de diputados afirma que los partidos mantienen fuertes vínculos con la sociedad (tabla 17).

Esta lejanía, sin embargo, no tiene una única causa y los diputados señalan dos como las más importantes. Por un lado, los partidos no representan los intereses y las demandas de la ciudadanía, y por otro lado, los partidos no cumplen con sus promesas (tabla 18). La mayoría de los diputados, además, está de acuerdo con que la participación popular en la vida de los partidos guatemaltecos es escasa y marginal exceptuando los periodos electorales en los que se produce una etapa de efervescencia. A lo largo de los años, además, esta opinión es cada vez

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

más mayoritaria y en la legislatura 2008-2012 más del 70% de los diputados se ubica en esta categoría (tabla 19). Con el trascurrir de los años, las nuevas generaciones de diputados también han empezado a moderar su posición sobre la fortaleza de las estructuras partidistas (tabla 20). Si bien en 1996 el 88.9% de los diputados afirmaba que la estructura de su partido era continua, en 2012 ese porcentaje había disminuido (75.1%). Como resultado un cuarto de los diputados estaba dispuesto a reconocer que su partido contaba con una estructura meramente electoral.[26]

Tabla 16
Opinión de los diputados sobre la identificación de los ciudadanos con los partidos

	2008	2012
Poca gente se identifica con los partidos (1)	32.8	18.6
(2)	33.3	28.3
(3)	20.9	26.3
(4)	10.9	19.9
La mayoría se identifica con los partidos (5)	2.0	7.0
Total (n)	100 (97)	100 (82)

Fuente: PELA (1996-2015).

Tabla 17
Opinión de los diputados sobre la relación entre los partidos y la sociedad guatemalteca

	1996	2000	2004
La mayoría de los ciudadanos se identifica con los partidos políticos. Éstos mantienen fuertes vínculos con la sociedad	6.5	7.6	19.1
Existe un progresivo alejamiento entre sociedad y partidos, aunque éstos siguen siendo importantes referentes para la mayoría de los ciudadanos	48.4	35.4	39.6

[26] Sobre los efectos de la financiación de partidos en la estructura organizativa de los mismos véase Novales Contreras (2014).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 17 (continuación)
Opinión de los diputados sobre la relación entre los partidos y la sociedad guatemalteca

	1996	2000	2004
Poca gente se identifica ya verdaderamente con los partidos. El distanciamiento entre sociedad y partidos es considerable	45.2	54.4	39.7
N.C.	.0	2.5	1.6
(n)	(62)	(79)	(121)

Fuente: PELA (1996-2015). Pregunta: hablemos ahora de la relación entre los partidos políticos y la sociedad. ¿Dígame, por favor, con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo?

Tabla 18
Razones por las que los ciudadanos no se identifican con los partidos políticos

	2008	2012
Los partidos no representan los intereses y demandas de la ciudadanía	31.1	29.1
Los partidos ofrecen pocas instancias de participación para los ciudadanos	19.5	9.6
Los partidos son poco eficientes en las labores de gobierno	12.0	16.3
La corrupción de algunos de sus miembros	11.8	10.8
Los partidos incumplen sus promesas	20.4	32.5
La incapacidad de los líderes de los partidos	1.4	.0
Otras respuestas	2.5	.0
Todas (no leer)	1.4	.0
(n)	(97)	(60)

Fuente: PELA (1996-2015).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 19
Participación popular en los partidos guatemaltecos

	1996	2000	2004	2008
Escasa y marginal	38.1	22.8	28.0	22.4
Escasa y marginal. excepto en las elecciones	46.0	64.6	61.9	72.2
Intensa y constante	15.9	10.1	6.8	2.1
N.S.	.0	1.3	.9	1.2
N.C.	.0	1.3	2.5	2.1
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)

Fuente: PELA (1996-2015). Pregunta: siguiendo con este tema. ¿Cómo calificaría usted la participación popular en la vida de los partidos de su país: escasa y marginal; escasa y marginal. excepto en las elecciones, o intensa y constante?

Tabla 20
Continuidad de la estructura partidaria

	1996	2000	2004	2012
La estructura del partido es continua	88.9	84.8	67.9	75.1
La estructura del partido es meramente electoral	9.5	12.7	25.9	22.3
N.S.	1.6	1.3	1.6	1.3
N.C.	.0	1.3	4.5	1.3
(n)	(63)	(79)	(119)	(81)

Fuente: PELA (1996-2015). Pregunta: en su opinión, ¿la estructura de su partido es continua o meramente electoral?

6. *Polarización ideológica*

Como se indicaba anteriormente, el cambio de régimen en Guatemala ha provocado también un apaciguamiento del factor ideológico. La efervescencia de la década de 1950 y su eclosión durante la Guerra Fría atrajo a la arena política a muchos líderes que aún hoy son parte del mapa político de Guatemala. Sin embargo, como señalan Mack *et al.* (2006), estos verdaderos militantes con causas políticas fueron a su vez convirtiéndose en líderes fuertes alrededor de los cuales giraban

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

los partidos políticos que posteriormente tendieron a desaparecer. La lucha entre líderes y sus correspondientes crisis internas empezaron a resolverse con la extinción y nueva creación de partidos en vez de recurrir al diálogo. El personalismo empezó a ocupar el espacio de la ideología: "Los partidos se rompen porque prevalecen los intereses personales sobre los intereses del proyecto o de la institución" (Mack *et al.*, 2006: 28).

Hoy aquel sistema político conformado por partidos con fuerte carácter ideológico y alta polarización se ha convertido en un sistema donde los partidos presentan un perfil ideológico estandarizado que dificulta a los ciudadanos una identificación de la oferta (Núñez, 1998; Mack *et al.*, 2006). La falta de una estructura programática que guíe a los partidos también tiene su impacto en la legislación al implementarse políticas públicas de carácter particularista que no responden a los intereses colectivos de los guatemaltecos. Además, las diferencias entre los partidos no se corresponden con una división a partir de *cleavages* sociales de carácter étnico y la inexistencia de un partido indígena provoca la fragmentación de la izquierda[27] (Perfil de Gobernabilidad de Guatemala, 2005: 70).

Con los datos disponibles del proyecto PELA, se puede hacer una valoración de la ubicación ideológica de los últimos cinco presidentes guatemaltecos (1996-2015) así como de los partidos por los que resultaron elegidos. Hay en estos datos al menos dos aspectos relevantes (tabla 21). El primero de ellos es la variación ideológica de los presidentes entre dos procesos electorales consecutivos. Siguiendo un efecto pendular, a presidentes de derecha han seguido presidentes de centro, o centro-izquierda. Mientras que los diputados del Congreso ubican a Arzú en un 7.68 de la escala izquierda-derecha, Portillo se sitúa en el 5.30. De igual manera, tras la presidencia de Berger (8.20) el triunfo de la siguiente elección presidencial fue para Colom (4.57), quien es, hasta ahora, el presidente ubicado más a la izquierda de los últimos 25 años. Tras Colom asumió la presidencia Pérez Molina (8.47), el presidente ubicado más a la derecha según los diputados desde que se cuenta con la medición.

El segundo aspecto que es común a las últimas cinco legislaturas sobre las que se disponen datos es que el partido o coalición que apoya al presidente está ideológicamente situado más a la derecha que

[27] Sobre la posición ideológica de los partidos y su comportamiento en el Congreso hacia distintas políticas públicas véase Novales Contreras (2015).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

el propio presidente. En algunos casos las diferencias ideológicas son muy pequeñas como sucede con Pérez Molina y PP, Colom y UNE o con Berger y GANA. En el otro extremo la distancia más importante se encuentra entre Portillo (5.30) y el FRG (8.94) donde más de tres puntos separan ideológicamente a los elementos del binomio.

A pesar de las oscilaciones ideológicas del presidente y su partido, en el Congreso se ha mantenido una posición ideológica media muy similar en los últimos 20 años. Tanto si se tiene en cuenta la autoubicación de los diputados, como si se tiene en cuenta la ubicación que cada diputado hace de su propio partido, los datos medios siempre han oscilado entre la posición cinco y la posición seis de la escala ideológica izquierda (1) derecha (10), salvo en la última legislatura donde se aprecia un desplazamiento hacia la derecha (6.28). La disminución de la desviación típica en el tiempo muestra que esa media es el producto de la agregación de posiciones menos dispersas.

Tabla 21
Ubicación ideológica del presidente, del partido del presidente y del diputado medio

Ubicación ideológica de:	1996-2000	2000-2004	2004-2008	2008-2012	2012-2016
El presidente	7.68	5.30	8.20	4.57	8.47
Desviación típica (n)	2.02 (60)	1.85 (61)	1.74 (116)	1.90 (91)	1.54 (80)
El partido del presidente	8.89	8.94	8.72	4.76	8.95
Desviación típica (n)	1.34 (28)	1.75 (35)	1.35 (86)	2.00 (61)	1.33 (52)
Los diputados	5.23	5.25	5.35	5.54	5.61
Desviación típica (n)	2.05 (61)	1.71 (76)	1.97 (119)	1.77 (96)	1.83 (83)
El partido del diputado	5.80	5.91	5.85	5.88	6.28
Desviación típica (n)	1.96 (60)	2.07 (75)	1.89 (115)	1.62 (95)	1.88 (85)
Distancia ideológica*	0.73	0.69	0.59	0.45	0.56

* Calculada a partir de los datos de ubicación de los partidos de la tabla 22.
Fuente: PELA (1996-2015).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 22
Evolución ideológica de los partidos guatemaltecos según los diputados

	1996-2000			2000-2004			2004-2008			2008-2012			2012-2016		
	Media	D.T	(n)	Media	D.T	(n)	Media	D.T	(n)	Media	D.T	(n)	Media	D.T	(n)
PAN	8.89	1.34	28	8.48	1.92	66	7.17	1.64	106	-	-	-	-	-	-
FRG	9.33	1.14	46	8.94	1.75	35	7.83	2.10	94	7.66	1.92	87	7.17	1.96	79
UNE	-	-	-	-	-	-	5.01	1.35	92	4.76	2.00	61	3.95	1.92	75
GANA	-	-	-	-	-	-	8.72	1.53	86	8.03	1.44	78	6.94	2.03	75
PU	-	-	-	-	-	-	8.17	1.58	113	8.41	1.37	92	-	-	-
ANN	-	-	-	-	-	-	3.42	1.80	114	-	-	-			
FDNG-URNG	2.87	1.66	55	2.74	1.80	72	-	-	-	-	-	-	-	-	-
DCG	5.53	2.11	57	5.12	2.29	67	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MLN	9.40	1.24	60	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PLP	-	-	-	6.86	2.35	63	-	-	-	-	-	-	-	-	-
UCN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6.49	1.80	87	6.25	2.08	73
PP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	8.85	1.18	78	8.95	1.33	52
LIDER	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.73	2.39	67
CREO	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.37	1.84	74

D.T = Desviación típica.
Fuente: PELA (1996-2015).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 23a
Evolución ideológica de los líderes políticos guatemaltecos según los diputados

Ubicación ideológica de:	1996-2000			2000-2004			2004-2008			2008-2012		
	Media	D.T	(n)	Media	D.T	(n)	Media	D.T	(n)	Media	D.T	(n)
Alfonso Portillo	5.89	2.43	(53)	5.30	1.85	(61)	-	-	-	-	-	-
Efraín Ríos Montt	8.38	2.12	(60)	7.69	2.03	(74)	7.78	2.23	(114)	7.75	1.95	(93)
Óscar Berger	-	-	-	8.39	1.83	(79)	8.20	1.74	(116)	-	-	-
Álvaro Colom	-	-	-	5.12	2.40	(69)	4.83	1.70	(114)	4.57	1.90	(91)
Álvaro Arzú	7.68	2.02	(60)	-	-	-	-	-	-	8.32	1.55	(96)
Rigoberta Menchú	3.05	2.21	(57)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Otto Pérez Molina	-	-	-	-	-	-	7.98	1.80	(108)	8.75	1.26	(96)
Nineth Montenegro	-	-	-	-	-	-	3.95	2.11	(115)	-	-	-
Eduardo Suger										7.72	1.72	(96)

D.T = Desviación típica.
Fuente: PELA (1996-2015).

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 23b
Evolución ideológica de los líderes políticos guatemaltecos según los diputados

Ubicación ideológica de:	2012-2016		
	Media	D.T	(n)
Manuel Baldizón	5.85	2.45	78
Eduardo Suger	7.56	1.83	80
Harold Caballeros	7.60	1.86	80
Mario Estrada	6.53	2.05	76
Álvaro Arzú	8.35	1.50	78
Luis Rabbé	6.59	2.01	76
Otto Pérez Molina	8.47	1.54	80

D.T = Desviación típica.
Fuente: PELA (1996-2015).

Tabla 24a
Factores de incorporación al partido, 2008

	Media	Desviación típica
Influencia de los miembros de mi familia o amistades cercanas	2.65	1.66
Contacto personal con dirigentes locales del partido	3.89	1.37
Atracción por la ideología o filosofía del partido	4.12	1.05
Entusiasmo por el programa partidario de largo plazo	4.13	1.13
Espacio de acción pública y política que el partido me brinda	4.30	1.10
(n)	(96)	(96)

Fuente: PELA (1996-2015). Escala donde "1" significa ninguna importancia y "5" significa mucha importancia de este factor.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 24b
Factores de incorporación al partido, 2012

	Primer lugar	Segundo lugar
Influencia de los miembros de mi familia o amistades cercanas	12.0	7.7
Contacto personal con los dirigentes locales del partido	28.0	14.7
Atracción por la ideología o filosofía del partido	22.1	22.4
Entusiasmo por el programa partidario del largo plazo	14.5	29.5
Espacio de acción pública y política que el partido me brinda	22.2	23.1
N.C.	1.3	2.6
(n)	(82)	(80)

Fuente: PELA (1996-2015). ¿Cuál de todos estos factores que le muestro a continuación cree Ud. que tuvo mayor influencia en su decisión inicial de incorporarse al partido o grupo político por el que ha sido elegido?¿Y en segundo lugar?

La evolución ideológica de los principales partidos guatemaltecos en el periodo (recogido en la tabla 22) si bien ha sido muy paulatina, presenta algunas regularidades. Por ejemplo, los partidos de derecha han moderado sus posiciones desplazándose hacia el centro (PAN, FRG y GANA) y este cambio incluso llega a superar más de un punto y medio como es el caso del FRG, aunque también existen excepciones en el sentido opuesto (PU). El desplazamiento ideológico de otros partidos como URNG o UNE ha sido mucho menor y al contrario que en los partidos ubicados ideológicamente en la derecha, este cambio se ha producido hacia la izquierda. Además, la distancia ideológica,[28] medida a partir de los datos de PELA, muestra una paulatina disminución de la polarización (tabla 21).[29]

[28] Medida como la diferencia absoluta entre los partidos situados en los extremos dividido por el rango de la escala. Este indicador varía entre "0" y "1", donde "0" representa la menor distancia y "1" la mayor distancia posible entre dos partidos.

[29] Para calcular la polarización ponderada es necesario contar con la ubicación ideológica de todos los partidos que están en el Congreso. En Guatemala sucede que por el gran número de partidos que tienen representación legislativa no se pregunta por la ubicación ideológica de todos ellos en el cuestionario de PELA.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

El movimiento de la posición ideológica de los líderes partidistas (tablas 23a y 23b) reportada por los diputados es menos importante que la de sus partidos. Los datos muestran cómo el cambio mayor se ha producido en la ubicación ideológica de Otto Pérez Molina, líder del PP, que se ha desplazado hacia la derecha desde la posición 7.98 en 2004 a la posición 8.75 en 2008 y 8.47 en 2012. Además, ya sea la distancia entre el líder y el partido más grande o más pequeña, cabe destacar que la evolución ideológica de los líderes se mueve en el mismo sentido que los cambios en sus partidos. Estos cambios leves quizá constituyen la explicación de por qué, como se reflejaba anteriormente, la moderación de los partidos extremos de izquierda y de derecha no se considera un aspecto relevante en la consolidación de la democracia en Guatemala (tabla 15). Además, el aspecto ideológico no es un elemento importante para la mayoría de los partidos. La investigación de Ortiz (2006) pone de manifiesto que los partidos no cuentan con una versión oficial e impresa de los estatutos y en general es difícil acceder a ellos. Aunque también hay excepciones: UNE, FRG y DCG. Además, esta autora ha señalado también las profundas contradicciones que se pueden encontrar en las declaraciones de principios y en materia ideológica en estos textos. Asimismo, hay un gran desconocimiento de los mismos por parte de la mayoría de los miembros del partido (Ortiz, 2006).

También resulta interesante e ilustrativo el análisis de las motivaciones o factores que impulsaron a los diputados guatemaltecos a incorporarse a las filas del partido al que pertenece (tablas 24a y 24b). Frente a aspectos como la ideología o el programa del partido, el elemento que más atrae a los diputados es el espacio de acción pública y política que brinda el partido político o el contacto con dirigentes locales del partido. Al contrario que en otros países de la región centroamericana donde la ideología o el programa es el aspecto que más atrajo a los diputados, en Guatemala estos dos factores no son los aspectos más importantes.

VI. Transfuguismo en el sistema de partidos guatemalteco

A lo largo de estos años el sistema de partidos guatemalteco presenta ciertas continuidades y ciertos cambios. O más bien, habría que señalar que la principal continuidad es el permanente cambio en los com-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ponentes del sistema. Los diputados abandonan el partido por el que fueron elegidos pasando a ser miembros de otro partido diferente con mucha facilidad. El problema del transfuguismo continúa presente en Guatemala a pesar de las reformas legales sobre la organización partidista.[30] Es una opinión bastante extendida que este problema no se resuelve por falta de voluntad política.

El establecimiento de un número de años mínimo para poder optar a puestos internos en el partido y puestos de elección popular como existe en otros partidos de la región combinado con limitaciones a la constitución de nuevos partidos a políticos tránsfugas podría constituir un primer paso. Estos cambios no se producen por falta de interés de las cúpulas partidistas pero tampoco existe una presión por parte del resto del partido. La opinión de los diputados sobre la disciplina de voto en la bancada, las sanciones a los diputados no disciplinados, las consecuencias del transfuguismo para el diputado y el control del partido sobre el diputado muestran poco interés por crear y mantener el partido como una estructura compacta y de largo plazo.

La preferencia de los diputados guatemaltecos por la disciplina de voto dentro de la bancada del partido no ha variado sustancialmente en el largo plazo (tabla 25). La opción preferida por los diputados (48.6%) es aquella que permite cierta flexibilidad donde si bien no existe una libertad total de voto, al menos en ciertos temas estos pueden manifestar su discrepancia frente a su partido. Los diputados que creen que es mejor exigir la disciplina de voto en la bancada representan menos del 30% en la legislatura 2012-2016, la menor cifra de todo el periodo. Junto con estas preferencias, además, los diputados no consideran que la expulsión sea un castigo apropiado para aquellos que votan en contra de su partido. Menos del 25% de los diputados están a favor de esta solución (tabla 26). Además, cuando el diputado abandona el partido por el que fue elegido, en este caso, hay una preferencia dominante en el Congreso sobre cuál debe ser la conducta del diputado: conservar el escaño. Sólo en la legislatura 2004-2008 el porcentaje de diputados que defiende que debe abandonar el partido es mayor que aquellos que afirman que debe conservar su curul (tabla 27).

[30] Para un estudio pormenorizado de los movimientos entre bancadas en la legislatura 2003-2007 se puede consultar Mack y López (2005).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 25
Opinión de los diputados sobre la disciplina de voto en el Grupo Parlamentario

	1996	2000	2004	2008	2012
Se debería exigir siempre la disciplina de voto	38.1	30.4	37.7	37.5	26.6
Se debería permitir que votara siguiendo su propio criterio	22.2	32.9	24.6	15.8	24.7
Unos temas deberían estar sujetos a la disciplina y otros no	39.7	36.7	36.9	46.7	48.6
N.S.	.0	.0	.8	.0	.0
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)	(82)

Fuente: PELA (1996-2015).

Tabla 26
Consecuencias para el diputado que no observa la disciplina de voto

Un partido político debería expulsar a un parlamentario que vota en contra de las determinaciones políticas de su partido:	1996	2000	2004	2008	2012
Sí	23.8	19.0	17.4	21.8	21.7
No	76.2	81.0	82.6	78.2	77.1
N.C.	.0	.0	.0	.0	1.3
(n)	(63)	(79)	(121)	(97)	(82)

Fuente: PELA (1996-2015).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 27
Opinión de los diputados sobre las consecuencias para el diputado tránsfuga

	1996	2000	2004	2008	2012
El diputado debe conservar su escaño e integrarse en otra bancada	47.6	58.4	47.4	58.0	58.6
El diputado debe renunciar a su escaño para que lo ocupe otro candidato del partido en cuyas listas fue elegido	47.6	40.3	52.6	42.0	31.9
Otro (No leer)	.0	.0	.0	.0	8.2
N.S.	1.6	.0	.0	.0	.0
N.C.	3.2	1.3	.0	.0	1.1
(n)	(63)	(77)	(121)	(94)	(82)

Fuente: PELA (1996-2015).

Un ámbito claro en el cual los diputados muestran la conveniencia de la flexibilidad es en lo relacionado con su distrito electoral. El Proyecto PELA (1996-2015) ha preguntado a los diputados cuál sería su preferencia en una situación la en la que los intereses del partido y del distrito fueran incompatibles. Los resultados muestran que la vinculación de los diputados guatemaltecos con los distritos electorales es muy fuerte (tabla 28). En la última legislatura, 2012-2016, el 70% de los diputados aproximadamente votaría con su departamento y no con el partido en caso de conflicto.

En este contexto, la capacidad de control de las cúpulas partidistas también es un asunto importante. A lo largo de los últimos años los diputados guatemaltecos han venido manifestando que los dirigentes partidistas deberían tener menos control sobre los diputados (tabla 29). Esta posición es muy clara en la legislatura 1996-2000 y en la legislatura 2004-2008. Sin embargo, en la legislatura que inició sus labores en el año 2000 los diputados mayoritariamente defienden el equilibrio conseguido en ese momento. Las preferencias de los diputados de la legislatura 2008-2012 aparecen representadas en el gráfico 1. En una escala donde 1 significa otorgar menos control y 5 más control sobre los diputados, la media de 3.26 (1.29 de desviación

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

típica) sitúa al parlamento en una posición timidamente más proclive al aumento del control que a una relajación de los mecanismos.

En la legislatura 2012-2016 la pregunta sobre esta cuestión se planteó de manera diferente incluyendo un mayor número de aspectos relacionados con la organización y la participación interna en los partidos (tabla 30). Si tomamos únicamente las respuestas de los extremos tenemos por un lado que el 38.1% de los diputados piensa que los diputados deberían poder votar de forma independiente más allá de la posición del partido y por el contrario, el 14.8% opina que eso no debería ser posible.

Tabla 28
Apoyo al distrito y al partido

	1996	2000	2004	2008	2012
Siempre con el partido	44.2	34.3	13.6	19.2	19.4
Siempre de acuerdo a las necesidades de su distrito	55.8	52.9	82.6	72.4	69.6
Se abstiene en esa votación (no leer)	.0	.0	.0	.0	.0
Se ausenta del Congreso y no vota (no leer)	.0	.0	.0	2,0	.0
Depende de los temas (no leer)	.0	7.1	1.0	3.0	4.0
Otro (no leer)					
N.C.	.0	5.7	2.8	3.4	5.8
(n)	(43)	(70)	(101)	(96)	(79)

Fuente: PELA (1996-2015). Pregunta: ¿y, cuando hay un conflicto entre las necesidades de su distrito y las posiciones de su partido político, Ud. suele votar…?

Tabla 29
Control de las cúpulas dirigentes de los partidos sobre los diputados

	1996	2000	2004
Tener más poder sobre los diputados	12.9	11.4	16.4
Tener menos poder sobre los diputados	69.4	17.7	66.4

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 29 (continuación)
Control de las cúpulas dirigentes de los partidos sobre los diputados

	1996	2000	2004
Mantener la situación actual (no leer)	17.7	67.1	11.5
N.C.	.0	3.8	5.7
(N)	(62)	(79)	(121)

Fuente: PELA (1996-2015). Pregunta: ¿cree usted que las cúpulas dirigentes de los partidos guatemaltecos deberían tener un mayor poder sobre los Diputados o, por el contrario, tener un menor poder sobre ustedes?

Tabla 30
Control de las cúpulas dirigentes y democracia interna, 2012

	Muy en desacuerdo (1)	(2)	(3)	(4)	Muy de acuerdo (5)	N.C.	(n)
En mi partido las decisiones políticas se toman en la cúpula. Las bases no pueden hacer oír su voz	26.3	16.2	26.6	13.2	17.6	.0	(82)
Los miembros individuales del parlamento deberían poder votar siempre independientemente de las posiciones de su partido	14.8	14.5	17.2	15.4	38.1	.0	(80)
El líder del partido es demasiado poderoso	13.2	7.5	37.1	19.5	22.8	.0	(82)

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 30 (continuación)
Control de las cúpulas dirigentes y democracia interna, 2012

	Muy en desacuerdo (1)	(2)	(3)	(4)	Muy de acuerdo (5)	N.C.	(n)
Los candidatos en mi partido son elegidos democráticamente	10.7	7.5	17.7	29.1	33.7	1.3	(81)
Las encuestas de opinión tienen mucha influencia en el proceso de toma de decisión de mi partido	4.6	8.8	25.7	32.7	28.2	.0	(80)
Las mujeres tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder	11.3	15.4	17	21.2	33.9	1.3	(82)
Los grupos étnicos tienen las mismas posibilidades de acceder a puestos de poder	13.1	13.6	20.2	21.3	31.7	.0	(82)

Fuente: PELA (1996-2015). Pregunta: ahora, le voy a leer varias afirmaciones sobre la democracia interna de su partido y me gustaría que me dijera hasta qué punto está usted de acuerdo o en desacuerdo con esas afirmaciones. Para ello utilice la escala de 1 a 5, donde el 1 significa "muy en desacuerdo" y el 5 "muy de acuerdo".

Con estos datos resulta difícil aventurar un cambio en el sistema que penalice el transfuguismo de los diputados y el salto entre bancadas. De igual modo tampoco es claro que vaya a haber modificaciones en los reglamentos internos del parlamento o en los estatutos partidistas a favor de un mayor poder de control del partido sobre los diputados. Los diputados difícilmente van a querer penalizar el transfuguismo que es al fin y al cabo un mecanismo o "una herramienta de arraigamiento de los actores políticos al sistema, que transitan de un

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

partido a otro con tal de no pasar a formar parte del grupo que sufre la expulsión política" (Mack *et al.*, 2006: 43).

Por otro lado, el sistema electoral no ha variado sustancialmente entre las elecciones de 1985 y las de 2015. Las reformas no han afectado los principios básicos diseñados por la Constitución y Ley Electoral y de Partidos. Además, las reformas que se han realizado han encontrado dificultades para salir adelante al no contar con el acuerdo entre las distintas fuerzas que componían el Congreso en cada momento. Además, las preferencias de los diputados guatemaltecos sobre el sistema de reparto de los curules no han cambiado de forma importante y consistente en los últimos diez años. La media de la Cámara se sitúa en una posición ligeramente inclinada hacia un sistema con efectos proporcionales (tabla 31).

Sin embargo, sobre la lista de votación sí se percibe un cambio en dos legislaturas (tabla 32). Mientras que para las legislaturas que comenzaron en 2000 y en 2012 las entrevistas reflejaban una preferencia clara por sistemas de voto personalizado, en las dos olas de entrevistas intermedias, ha habido un movimiento hacia el centro moderando las preferencias por tal sistema. En cualquier caso, más allá de las tendencias, los diputados prefieren un sistema proporcional combinado con un sistema de voto personalizado. La sustitución del sistema actual de lista cerrada por un sistema de lista abierta, sin embargo, podría acentuar los problemas de institucionalización de los partidos.

Tabla 31
Preferencia sobre el grado de proporcionalidad del sistema electoral

Sistema proporcional vs. Sistema mayoritario	2000	2004	2008	2012
Media	4.80	4.29	4.91	4.77
Desviación típica	3.82	3.30	3.30	3.32
(n)	(79)	(121)	(97)	(80)

Fuente: PELA (1996-2015). Valoración en una escala de "1" a "10": Sistema proporcional que garantice la representación equitativa de las fuerzas políticas (1). Sistema mayoritario que garantice gobiernos fuertes y efectivos (10).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 32
Preferencia sobre la papeleta electoral

Voto personalizado vs. lista cerrada	2000	2004	2008	2012
Media	2.70	3.51	3.44	2.72
Desviación típica	2.89	2.99	3.22	2.82
(n)	(79)	(121)	(97)	(82)

Fuente: PELA (1996-2015). Valoración en una escala de "1" a "10": Sistema de voto personalizado que garantice una relación cercana entre el elector y sus representantes (1). Sistema de voto de lista cerrada que favorezca la formación de partidos fuertes y cohesionados (10).

IX. Conclusiones

El objetivo de este capítulo ha sido analizar las continuidades y los cambios principales del sistema de partidos en Guatemala. Para ello se han utilizado algunas medidas clásicas y otras más recientes como el número efectivo de partidos, la competitividad, la distancia ideológica o la relación entre la sociedad y los partidos. Los indicadores habituales como el número efectivo de partidos tienen una utilidad limitada en sistemas como el guatemalteco donde los cambios en la correlación de fuerzas se producen a una velocidad tal, que comparando los resultados electorales de un momento dado con los anteriores es imposible entender nada. El estudio del sistema político guatemalteco requiere de atención constante ya que sus partidos varían con frecuencia gracias al movimiento estratégico de algunos grupos, el surgimiento de nuevas bancadas y la despoblación de otras a lo largo del periodo legislativo.

A falta de una legislación electoral que permita gestionar y tolerar la discrepancia bajo un paraguas partidista como los lemas en Uruguay o los movimientos en Honduras y que penalice o dificulte el transfuguismo y la creación de nuevos partidos por tránsfugas, los grupos divergentes han encontrado en la salida (frente a la voz o la lealtad) la solución más fácil. El transfuguismo no es una consecuencia de la falta de institucionalización de los partidos. Pero sí al revés. El transfuguismo dinamita las posibilidades de institucionalizar un partido y un sistema de partidos en Guatemala.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Los partidos son organizaciones dependientes de los intereses de un líder o de un pequeño círculo. Incluso hay quien afirma que los partidos políticos "se manejan como empresas" y por tanto explican la fluidez del sistema de partidos del mismo modo: "cualquier empresa que no funciona hay que cerrarla y abrir una nueva, hay que cambiarle nombre al producto, hay que cambiarle imagen y relanzarlo pero no abandonar nunca el negocio" (Roberto Alejos para Asíes, 2005: 89). Los partidos tienen que surgir de la nada como grandes partidos, tanto por los requisitos de organización y membresía legal, como por los votos necesarios para su supervivencia. Por lo tanto, su creación requiere financiación y la implementación de una estrategia desde arriba. Esto no permite el surgimiento de grupos y procesos de base que inviertan el sentido en el que se forman los partidos y que podría generar partidos más estables y con un contenido programático e ideológico de largo plazo.

A lo largo de los últimos treinta años el sistema guatemalteco no ha logrado mantener un sistema de partidos conformado por partidos estables y las tímidas reformas no han cambiado esta característica. Esto unido al gran número de partidos presentes en la cámara, especialmente en los últimos años, dificulta la acción de gobierno. Los partidos guatemaltecos continúan siendo estructuras inestables que producen una gran volatilidad electoral. Esta situación genera nuevas preguntas sobre el sistema político de Guatemala que están aún por contestar: ¿cuáles son las normas no escritas por las que se rigen los partidos?, ¿en qué contexto y qué factores producen la migración de los diputados a otros partidos?, ¿cuándo y por qué la dirigencia de un partido construye una nueva organización? Y la pregunta más importante: ¿cuánto tiempo puede resistir un sistema político, una sociedad y una democracia con un sistema de partidos tan fluido y volátil?

2015 ha sido un año intenso en la política guatemalteca y la movilización ciudadana ha logrado posicionarse claramente en contra de la corrupción y de la política tradicional. Los resultados electorales, sin embargo, han puesto a la presidencia en una posición debilitada. El presidente no tiene la fuerza parlamentaria suficiente para poder aprobar reformas sustantivas sin el apoyo de otros partidos. Con menos de un 10% de diputados la negociación y los acuerdos se vuelven más necesarios que nunca. Además, los múltiples juicios por corrupción pendientes y otros problemas de incompatibilidades de los nuevos diputados, van a generar inestabilidad en la primera parte de la

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

legislatura 2016-2020. Queda por ver si las novedades en la política guatemalteca de 2015 tienen un impacto sobre el sistema de partidos y contribuyen a aumentar su estabilidad y a disminuir su fluidez o si por el contrario generan una mayor inestabilidad.

X. Bibliografía

Artiga González, Álvaro (2000), *Partidos políticos y sistemas de partidos en Centroamérica*, San Salvador, FUNDEMO.

Asíes (2005), *El sistema de partidos políticos de Guatemala a 20 años de la Ley Electoral y de Partidos Políticos*, Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos, Ciudad de Guatemala, Asíes.

Asíes (2007), *Partidos políticos, Congreso y gobernabilidad democrática: lecciones aprendidas y desafíos*, Seminario permanente sobre el rol de los partidos políticos, Guatemala, Asíes.

Asíes (2007b), *Guatemala: monografía de los partidos políticos 2004-2007*. Ciudad de Guatemala, Asíes.

Asíes (2008), *Guatemala: Informe analítico del proceso electoral 2007*, Ciudad de Guatemala, Asíes.

Azpuru, Dinorah (2010), *Cultura Política de la Democracia en Guatemala*, 2010, Ciudad de Guatemala, Vanderbilt University, Asíes y USAID.

Azpuru, Dinorah (2008), *Cultura Política de la Democracia en Guatemala*, 2008, Ciudad de Guatemala, Vanderbilt University, Asíes y USAID.

Azpuru, Dinorah (2006), *Cultura Política de la Democracia en Guatemala*, 2006, Ciudad de Guatemala, Vanderbilt University, Asíes y USAID.

Azpuru, Dinorah (2004), *Cultura Política de la Democracia en Guatemala*, 2004, Ciudad de Guatemala, Vanderbilt University-Asíes-USAID.

Boneo, Horacio y Torres Rivas, Edelberto (2000), *¿Por qué no votan los guatemaltecos? Estudio de participación y abstención electoral*, Guatemala, IDEA, Tribunal Supremo Electoral, PNUD.

España-Nájera, Annabella (2014), "Stability, Polarization, and Party Programs in New Party Systems: El Salvador & Guatemala", Paper presentado en la Annual Conference of the Midwest Political Science Association, Chicago, IL, Abril 3-6.

Fortín, Javier (2008), "Voto cruzado en Guatemala y gobierno dividido: realidad o mito", *Cuadernos de Información Política*, Guatemala, FLACSO Guatemala, núm. 13.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

FORTÍN, Javier (2010), "Transfuguismo parlamentario en Guatemala: un caso de altos costos de asociación, monopolio partidario y bajos costos de transacción", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 54, pp. 141-166.

GALLAGHER, Michael (1991), "Disproportionality, Proportionality and Electoral Systems", *Electoral Studies*, vol. 10 (1), pp. 33-51.

LAAKSO, Marku y TAAGAPERA, Rein (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, vol. 12, pp. 3-27.

MACK, Luis Fernando, Davis, Julio y Castillo Cristhians (2006), "Redes de inclusión: entendiendo la verdadera fortaleza partidaria", *Cuadernos de Información Política*, Ciudad de Guatemala, FLACSO Guatemala, núm. 10.

MACK, Luis Fernando y ERAZO, María Alejandra (2006), "El desempeño institucional de los partidos políticos en Guatemala", *Cuadernos de Información Política*, Ciudad de Guatemala, FLACSO Guatemala, núm. 4.

MACK, Luis Fernando y LÓPEZ ARRIVILLAGA, Mario (2005). "El transfuguismo parlamentario", *Cuadernos de Información Política*, Ciudad de Guatemala, FLACSO Guatemala, núm. 1.

MACK, Luis Fernando y ORTIZ LOAIZA, Paola (2006). "El marco institucional del sistema político en Guatemala: vacíos y contradicciones", *Cuadernos de Información Política*, Ciudad de Guatemala, FLACSO Guatemala, núm. 2.

MAINWARING, Scott, Gernasoni, Carlos y España-Nájera, Annabella (2010), "The vote share of new and young parties", *Working Paper Helen Kellogg Institute for International Studies* # 368. Notre Dame, Ind., The Helen Kellogg Institute for International Studies.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.

MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano (2005), "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales,* vol. 41, pp. 141-173.

MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar (2015), "Women and Politics in Latin America", en MILLET, Richard, HOLMES, Jennifer y PÉREZ, Orlando (eds.), *Latin American Democracy: Emerging Reality or Endangered Species?*, Londres, Taylor and Francis.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Novales Contreras, Hugo (2014), *Partidos políticos guatemaltecos: financiamiento e institucionalidad*, Guatemala, Asíes.

Novales Contreras, Hugo (2015), *Análisis de la unidad partidaria en el Congreso de Guatemala*. Guatemala, Asíes.

Núñez, Eduardo (1998), "Representatividad e intermediación política", *Boletín Electoral Latinoamericano*, vol. 19, pp. 149-180.

OEM UE (2007), *Guatemala. Elecciones Generales 2007*, Informe final de la Misión de Observación Electoral.

Ortiz Loaiza, Paola (2006), "El quién es quién partidario I: estructura partidaria", *Cuadernos de Información Política*, Guatemala, FLACSO Guatemala, núm. 6.

Ortiz Loaiza, Paola, Erazo, María Alejandra, Montepeque, Silvia y Sapón, Sara (2008), "22 años después: lo inédito del proceso electoral 2007", *Cuadernos de Información Política*, Ciudad de Guatemala, FLACSO Guatemala, núm. 14.

Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (2003), *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., BID-IDEA.

Sánchez, Omar (2009), "Party Non-Systems: a Conceptual Innovation", *Party Politics*, vol. 15 (4), pp. 487-520.

Sartori, Giovanni (1992), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza.

Bases de datos

Barómetro de las Américas, Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP), *www.LapopSurveys.org*.

Proyecto de Investigación "Elites Parlamentarias de América Latina" (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación "Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina" (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Tribunal Supremo Electoral de Guatemala, *http://www.tse.org.gt/*.

URNG: *http://www.urng-maiz.org.gt*.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Siglas de partidos

AD	Alianza Democrática
ADN	Acción de Desarrollo Nacional
ANN	Alianza Nueva Nación
AP5	Alianza Popular 5
ARDE	Acción Reconciliadora Democrática
ARENA	Alianza Reconciliadora Nacional
BIEN	Bienestar Nacional
CAMHINA	Cambio Histórico Nacional
CAN	Central Auténtica Nacionalista
CASA	Centro de Acción Social
CNN	Corazón Nueva Nación
CONVERGENCIA	Convergencia
CREO	Compromiso, Renovación y Orden
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
DÍA	Desarrollo Integral Auténtico
DSP	Democracia Social Participativa
EG	Encuentro por Guatemala
FAN	Frente de Avance Nacional
FCN	Frente de Convergencia Nacional
FDNG	Frente Democrático Nueva Guatemala
FDP	Fuerza Demócrata Popular
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FUERZA	Fuerza
FUN	Frente de Unidad Nacionalista
FUR	Frente Unido de la Revolución
GANA	Gran Alianza Nacional
LIDER	Libertad Democrática Renovada
MAIZ	Movimiento Amplio de Izquierda
MAS	Movimiento de Acción Solidaria
MD	Movimiento de los Descamisados
MEC	Movimiento Emergente de Concordia
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
MPL	Movimiento Patriótico Libertad
MR	Movimiento Reformador
MNR	Movimiento Nueva República
MSPCN	Cambio Nacional

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

PAIS	Movimiento Integral de Oportunidades
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PCN	Partido Conciliación Nacional
PD	Partido Demócrata
PDCN	Partido Democrático de Cooperación Nacional
PDG	Partido Demócrata Guatemalteco
PDP	Partido del Pueblo
PID	Partido Institucional Democrático
PLP	Partido Libertador Progresista
PNR	Partido Nacional Renovador
PP	Partido Patriota
PR	Partido Revolucionario
PREG	Partido Reformador Guatemalteco
PRI	Partido Republicano Institucional
PSD	Partido Socialista Democrático
PSN	Partido Solidaridad Nacional
PU	Partido Unionista
PUA	Partido Unificación Anticomunista
TODOS	Todos
UCN	Unión del Centro Nacional
UCN	Unión del Cambio Nacional (inscrito en 2006)
UD	Unión Democrática
UN	Unión Nacional
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
VICTORIA	Victoria
VIVA	Visión con Valores
WINAQ	Movimiento Político Winaq

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

VIII. Anexos

Resultados electorales para el Congreso, 2015

C	N	N	N	N	D	D	D	D
2015	votos	diputados	% votos	% diputados	votos	diputados	% votos	% diputados
Total	4,637,021	31	100	100	4,690,783	127	100	100
FCN NACION	405,922	3	8.75	9.68	188,529	9	4.02	7.09
UNE	687,890	5	14.83	16.13	380,981	28	8.12	22.05
LIDER	885,620	7	19.10	22.58	903,828	37	19.27	29.13
FUERZA	95,855	0	2.07	0.00	168,268	2	3.59	1.57
VIVA	169,813	1	3.66	3.23	95,352	4	2.03	3.15
TODOS	451,768	3	9.74	9.68	297,029	15	6.33	11.81
PP	437,421	3	9.43	9.68	585,698	14	12.49	11.02
CREO-UNIONISTA	264,059	2	5.69	6.45	305,579	3	6.51	2.36
UCN	251,578	2	5.43	6.45	210,202	5	4.48	3.94
PAN	158,561	1	3.42	3.23	243,440	2	5.19	1.57
WINAQ-URNG-MAIZ	200,089	1	4.32	3.23	-	-	-	-
EG	289,544	2	6.24	6.45	276,231	5	5.89	3.94
PRI	57,958	0	1.25	0.00	323,555	0	6.90	0.00
MNR	41,734	0	0.90	0.00	118,782	0	2.53	0.00
CONVERGENCIA	178,212	1	3.84	3.23	115,601	2	2.46	1.57

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Resultados electorales para el Congreso, 2015 (continuación)

MR	36,748	0	0.79	0.00	248,563	0	5.30	0.00
CNN	24,249	0	0.52	0.00	7,183	0	0.15	0.00
URNG-MAIZ	-	-	-	-	109,632	1	2.34	0.79
WINAQ	-	-	-	-	112,330	0	2.39	0.00

C: Circunscripción. N: nacional, D: distrital.

Resultados electorales para el Congreso, 2007

C	2007	Total	UNE	GANA	PP	FRG	EG	PU	CASA	PAN	UCN	URNG	DIA	UD	ANN	DCG
N	votos	3,124,612	720,285	521,600	493,791	306,166	194,809	192,295	154,001	143,268	128,109	112,249	45,082	44,359	43,148	25,450
N	Diputados	31	8	6	6	3	2	2	1	1	1	1	0	0	0	0
N	% votos	100	23.05	16.69	15.80	9.80	6.23	6.15	4.93	4.59	4.10	3.59	1.44	1.42	1.38	0.81
N	% diputados	100	25.81	19.35	19.35	9.68	6.45	6.45	3.23	3.23	3.23	3.23	0.00	0.00	0.00	0.00
D	votos	3,146,043	705,200	552,976	516,287	304,255	135,927	210,573	148,353	164,739	144,747	100,179	47,418	47,949	46,248	21,192
D	Diputados	127	43	31	23	11	2	5	4	2	4	1	0	1	0	0
D	% votos	100	22.42	17.58	16.41	9.67	4.32	6.69	4.72	5.24	4.60	3.18	1.51	1.52	1.47	0.67
D	% diputados	100	33.86	24.41	18.11	8.66	1.57	3.94	3.15	1.57	3.15	0.79	0.00	0.79	0.00	0.00

C: Circunscripción. N: nacional. D: distrital.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Resultados electorales para el Congreso, 2003

C	2003	Total	GANA	FRG	UNE	PAN	PU	ANN	URNG	UD	DIA	DCG	DSP	MSPCN	TRASPA.	UN	PLP
N	votos	2,542,284	610,121	502,470	457,308	278,303	157,893	123,853	107,276	55,793	75,295	82,324	28,425	18,005	27,740	17,478	0
N	Diputados	31	8	7	6	4	2	1	1	0	1	1	0	0	0	0	0
N	% votos	100	24.00	19.76	17.99	10.95	6.21	4.87	4.22	2.19	2.96	3.24	1.12	0.71	1.09	0.69	0.00
N	% diputados	100	25.81	22.58	19.35	12.90	6.45	3.23	3.23	0.00	3.23	3.23	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
D	votos	2,593,568	624,064	522,670	416,338	297,178	163,637	142,679	103,889	58,277	79,404	85,918	30,026	26,493	24,359	15,768	2,868
D	Diputados	127	39	36	26	13	5	5	1	2	0	0	0	0	0	0	0
D	% votos	100	24.06	20.15	16.05	11.46	6.31	5.50	4.01	2.25	3.06	3.31	1.16	1.02	0.94	0.61	0.11
D	% diputados	100	30.71	28.35	20.47	10.24	3.94	3.94	0.79	1.57	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

C: Circunscripción. N: nacional. D: distrital.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Resultados electorales para el Congreso, 1999

C	1999	Total	DCG	UCN	PAN	MLN	FRG	PLP	FDNG	DIA	DIA/ URNG	ARDE	LOV/ UD	AD	UCN/ DCG	ARENA	DCG/ FDNG	UN	MLN/ DCG
N	votos	2,117,872	86,839	42,921	570,108	22,857	891,429	84,197	60,821	0	233,870	63,824	48,184	8,644	0	4,178	0	0	0
N	Diputados	22	1	0	7	0	11	1	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
N	% votos	100	4.10	2.03	26.92	1.08	42.09	3.98	2.87	0.00	11.04	3.01	2.28	0.41	0.00	0.20	0.00	0.00	0.00
N	% diputados	100	4.55	0.00	31.82	0.00	50.00	4.55	0.00	0.00	9.09	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
D	votos	2,127,378	68,609	38,851	589,550	21,656	879,839	91,484	53,544	586	231,384	76,994	48,398	6,074	7,698	1,868	5,792	3,222	1,829
D	Diputados	91	1	0	30	0	52	0	0	0	7	0	1	0	0	0	0	0	0
D	% votos	100	3.23	1.83	27.71	1.02	41.36	4.30	2.52	0.03	10.88	3.62	2.28	0.29	0.36	0.09	0.27	0.15	0.09
D	% diputados	100	1.10	0.00	32.97	0.00	57.14	0.00	0.00	0.00	7.69	0.00	1.10	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

C: Circunscripción. N: nacional, D: distrital.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Resultados electorales para el Congreso, 1995

C	N	N	N	N	D	D	D	D
1995	votos	diputados	% votos	% diputados	votos	diputados	% votos	% diputados
Total	1,709,180	16	100	100	1,454,836	64	100	100
DCG	0	0	0.00	0.00	78,932	3	5.43	4.69
UCN	0	0	0.00	0.00	86,882	2	5.97	3.13
CAN	10,028	0	0.59	0.00	4,937	0	0.34	0.00
PSD	0	0	0.00	0.00	6,579	0	0.45	0.00
PAN	645,446	7	37.76	43.75	477,232	36	32.80	56.25
MLN	51,315	0	3.00	0.00	46,346	1	3.19	1.56
AP5	9,647	0	0.56	0.00	6,914	0	0.48	0.00
FRG	335,195	4	19.61	25.00	284,936	17	19.59	26.56
PLP	70,565	0	4.13	0.00	54,651	0	3.76	0.00
FUN/ PID	11,798	0	0.69	0.00	12,368	0	0.85	0.00
UD	68,663	1	4.02	6.25	61,979	1	4.26	1.56
PREG	25,366	0	1.48	0.00	26,741	0	1.84	0.00
PP	25,200	0	1.47	0.00	15,170	0	1.04	0.00
MD	3,737	0	0.22	0.00	2,510	0	0.17	0.00
FDP	5,092	0	0.30	0.00	1,822	0	0.13	0.00

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Resultados electorales para el Congreso, 1995

C	N	N	N	N	D	D	D	D
1995	votos	diputados	% votos	% diputados	votos	diputados	% votos	% diputados
FDNG	163,600	2	9.57	12.50	120,368	4	8.27	6.25
UCN/ DCG/PSD	188,488	2	11.03	12.50	30,415	0	2.09	0.00
DIA	48,778	0	2.85	0.00	48,703	0	3.35	0.00
CAMHINA	16,732	0	0.98	0.00	14,119	0	0.97	0.00
PDG	11,458	0	0.67	0.00	14,074	0	0.97	0.00
DCG/PSD		0	0.00	0.00	20,548	0	1.41	0.00
PDP	11,672	0	0.68	0.00	8,461	0	0.58	0.00
DCG/ UCN		0	0.00	0.00	14,254	0	0.98	0.00
URS	3,402	0	0.20	0.00	3,635	0	0.25	0.00
PCN/MPL	2,102	0	0.12	0.00	1,897	0	0.13	0.00
UD/PSD		0	0.00	0.00	2,904	0	0.20	0.00
PLG	896	0	0.05	0.00	1,744	0	0.12	0.00
MPL	0	0	0.00	0.00	2,574	0	0.18	0.00
UCN/ PSD	0	0	0.00	0.00	2,281	0	0.16	0.00
PCN	0	0	0.00	0.00	860	0	0.06	0.00

C: Circunscripción. N: nacional, D: distrital.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Resultados electorales para el Congreso, 1991

	1991	Total	DCG	UCN	PNR	PSD	MAS	PAN	FRG/ PID/FUN	PSD/ AP5	PR	MLN	MLN/ FAN	PDCN	MEC
N	votos	1,554,231	271,842	399,679	11,025	0	375,119	268,776	0	55,804	33,417	0	74,994	32,297	16,915
N	Diputados	29	6	8	0	0	8	5	0	1	0	0	1	0	0
N	% votos	100	17.49	25.72	0.71	0.00	24.14	17.29	0.00	3.59	2.15	0.00	4.83	2.08	1.09
N	% diputados	100	20.69	27.59	0.00	0.00	27.59	17.24	0.00	3.45	0.00	0.00	3.45	0.00	0.00
D	votos	1,604,863	276,072	357,528	17,386	2,204	225,031	233,559	201,401	64,633	50547	83738	4,381	24,750	10,759
D	Diputados	87	21	33		0	10	7	12	0	1	3	0	0	0
D	% votos	100	17.20	22.28	1.08	0.14	14.02	14.55	12.55	4.03	3.15	5.22	0.27	1.54	0.67
D	% diputados	100	24.14	37.93	0.00	0.00	11.49	8.05	13.79	0.00	1.15	3.45	0.00	0.00	0.00

	1991	FUR	PD	PID/FUR/FRG	UNO	AP5	FRG	FAN	PLP	FUN/PID	PNR/MEC
N	votos	7,950	6,413	0	0	0	0	0	0	0	0
N	Diputados	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
N	% votos	0.51	0.41	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
N	% diputados	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
D	votos	16,808	13,284	11,923	3,422	2,521	1875	1684	590	447	320
D	Diputados	0	0	0	0	0		0	0	0	0
D	% votos	1.05	0.83	0.74	0.21	0.16	0.12	0.10	0.04	0.03	0.02
D	% diputados	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

C: Circunscripción. N: nacional, D: distrital.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Resultados electorales para el Congreso, 1985

C	1985	Total	DCG	UCN	MLN/ PID	PDCN/ PR	CAN	PNR	PSD	PUA/ MEC/ FUN	FCD
N	votos	1,679,000	648,803	339,695	210,966	231,423	105,540	52,949	57,368	32,256	0
N	Diputados	25	11	5	3	4	1	0	1	0	0
N	% votos	100	38.64	20.23	12.56	13.78	6.29	3.15	3.42	1.92	0.00
N	% diputados	100	44.00	20.00	12.00	16.00	4.00	0.00	4.00	0.00	0.00
D	votos	1,664,748	575,785	342,742	254,276	225,246	104,374	70,514	60,946	27,234	3,631
D	Diputados	75	40	17	9	7	0	1	1	0	0
D	% votos	100	34.59	20.59	15.27	13.53	6.27	4.24	3.66	1.64	0.22
D	% diputados	100	53.33	22.67	12.00	9.33	0.00	1.33	1.33	0.00	0.00

C: Circunscripción. N: nacional. D: distrital.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS DE HONDURAS (1980-2014): DEL BIPARTIDISMO TRADICIONAL AL INCIPIENTE MULTIPARTIDISMO

Patricia Otero Felipe*

Sumario: I. *Introducción.* II. *Principales rasgos del sistema de partidos hondureño (1980-2015).* III. *El sistema electoral hondureño y sus reformas (1980-2015).* IV. *Estructura y dinámica de la competencia en el sistema de partidos en Honduras.* V. *Evolución de la competencia partidista.* VI. *Estructuración ideológica y nivel de polarización de las élites.* VII. *El vínculo entre electores y partidos.* VIII. *Conclusiones: el inicio de la transformación del sistema de partidos.* IX. *Bibliografía.*

I. Introducción

Buena parte de la historia política de Honduras ha tenido como referencia obligada el devenir del Partido Liberal (PNH) y del Partido Nacional (PNH). Tal y como ha ocurrido en otros bipartidismos históricos de la región, ambas formaciones han mantenido siempre su posición central en el sistema político mostrada desde su nacimiento. Desde hace ya más de cien años, cuentan con una admirable capacidad de adaptación a las circunstancias y a las transformaciones del sistema político. El tardío proceso de democratización del país y con éste las primeras elecciones competitivas, confirmaron la tendencia bipartidista del sistema de partidos, donde el dominio de liberales y nacionalistas, o *rojos* y *azules* como se les denomina, nunca fue amenazado por los tres partidos minoritarios. No en vano el sistema de partidos hondureño se ha considerado como uno de los más estables y consolidados de la región latinoamericana (Alcántara Sáez, 2008; Ajenjo Fresno, 2001). Una estabilidad que tiene mucho que ver con la capacidad de las élites

* Universidad de Burgos, España.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

políticas para negociar las diferentes reformas, pactar en los momentos críticos y también hacer frente al conflicto de intereses intra-partidarios, que no han sido pocos.

La continuidad en la coyuntura política hondureña en el periodo democrático fue la nota predominante en el marco de profundas reformas de corte político-electoral. Un sistema que fue bastante predecible y funcional hasta 2009. La crisis política que tuvo su máxima manifestación en el golpe de Estado de junio de ese año supuso no sólo la alteración de los resultados electorales de ese mismo año y con ello cambió el ciclo político acostumbrado en la alternancia de dos gobiernos liberales y uno nacional. La división de la familia liberal como consecuencia de la crisis y el surgimiento de nuevos actores políticos, trastocaron el equilibro del sistema de partidos (Otero Felipe, 2013).

Las consecuencias de esta crisis se han materializado con el éxito en las elecciones de noviembre de 2013 de Libertad y Refundación (Libre) y el Partido Anticorrupción (PAC). En estos comicios, el PNH ganó la presidencia, logrando por primera vez dos mandatos consecutivos, pero los buenos resultados obtenidos por ambas fuerzas políticas, Libre y PAC, unidos a la debilidad manifiesta del PLH, confirman la transformación del sistema de partidos hondureño.

Este capítulo describe la evolución del sistema de partidos de Honduras desde el inicio de la transición democrática hasta la actualidad, enfatizando los principales elementos de continuidad y cambio del mismo. Para ello, el texto se divide en ocho secciones: a continuación se exponen las particularidades y señas de identidad que han permanecido estables en estas décadas de procesos electorales. Uno de los elementos más visibles de cambio en la dinámica política han venido de la mano de las reformas electorales, algunas con impacto en el sistema de partidos, tal y como muestra la tercera sección sobre la evolución de las reglas de juego electoral. En el cuarto epígrafe se lleva a cabo un análisis de los resultados electorales en los distintos niveles de elección, incidiendo particularmente en las claves para entender la situación del sistema de partidos desde la crisis política de 2009 y su transformación en los años siguientes.

En las secciones posteriores, se señalarán los elementos fundamentales que definen la competencia partidista, abordando el análisis de la estructura y la dinámica de la competencia entre las que destacan la orientación del voto, la oferta partidista así como la evolución del nivel de polarización ideológica y el tipo de vínculo que tradicio-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

nalmente ha ligado a los partidos con el electorado hondureño. El último epígrafe hace referencia a los signos más visibles de la estabilidad y la incipiente transformación del sistema de partidos, resaltando los principales elementos explicativos y concluye con los elementos que van a condicionar el futuro más inmediato del país.

II. Principales rasgos del sistema de partidos hondureño (1980-2015)

El sistema de partidos hondureño, uno de los más longevos de la región latinoamericana, tiene su origen en los primeros años del siglo XX con el nacimiento del Partido Liberal y del Partido Nacional, surgido este último de una facción liberal.[1] Ambos mantuvieron ya en esas primeras décadas una posición central en el sistema político hondureño, aunque más que partidos eran estructuras que giraban en torno al caudillo o al líder local que se encargaba de movilizar a la población para las elecciones, o para alzarse en armas en caso de que fuera necesario. Así, las lealtades políticas se mantenían sobre un sistema clientelar y de influencias políticas que premiaba con puestos políticos a los más cercanos colaboradores, un sistema de prebendas que con pocos cambios se mantuvo a lo largo del tiempo.

La debilidad de la oligarquía nacional en esos años tuvo su reflejo en la influencia de las compañías extranjeras tanto en la economía como en la política del país. De hecho, el apoyo de las compañías *Cuyamel Fruit Company* a los liberales y *United Fruit Company* a los nacionalistas, fue fundamental para la configuración del sistema oligárquico y clientelar, hasta la fusión de ambas en una sola empresa que siguió apoyando al PNH. Durante las primeras décadas del siglo, la sucesión en el poder tuvo en las elecciones su forma de legitimación incluso bajo la sombra del fraude. Si bien la alternancia política se interrumpió durante la dictadura de Tiburcio Carías (PNH), entre 1949 y

[1] Se cita 1887 como el origen del Partido Liberal, año en que el ex presidente Céleo Arias publicó *Mis ideas*; la obra que pasaría a convertirse en la plataforma doctrinaria del partido que en 1991 fundaría Policarpo Bonilla. Al no existir mecanismos para la negociación entre las facciones, los primeros años del PLH se sucedieron entre los problemas para construir un partido cohesionado, siendo las divisiones, las rivalidades y las luchas entre los diferentes caudillos la práctica más habitual. De una de esas facciones surgió en 1902 el que años más tarde adoptaría el nombre de Partido Nacional (Posas, 2003).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

1972 se retomó la práctica electoral, aunque las características de esas elecciones controladas en buena medida por los militares, difícilmente puedan catalogarse como competitivas.[2] A pesar de todo, los partidos no fueron prohibidos y tanto el PLH como el PNH continuaron su actividad, viendo limitada su autonomía por los gobiernos castrenses. Los dos partidos, especialmente el Liberal, vivieron a lo largo de estos años procesos de disenso interno que desembocaron en la creación de nuevos partidos sin ninguna suerte electoral.[3]

La transición a la democracia comenzó formalmente en la década de 1980, aunque las negociaciones del gobierno militar con los principales líderes partidistas, auspiciados por la administración Carter que veía con preocupación la situación insurgente de los países vecinos, habían comenzado años antes. En pleno gobierno militar, se publicó un cronograma que creaba el Consejo Asesor de la Jefatura del Estado, compuesto fundamentalmente por representantes políticos, que guiaría los primeros pasos del cambio político, entre ellos la elaboración de la nueva ley electoral en 1977 (Paz, 2008). Melgar Castro, entonces jefe del Estado, fue relegado en 1978 pasando el poder a una Junta Militar encabezada por el general Policarpo Paz García.

Esta Junta fue la encargada de convocar las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) en abril de 1980 en un entorno regional hostil y beligerante, y con la incertidumbre hasta el último momento de que los comicios se llevaran a cabo en condiciones de legalidad (Posas, 2003). Este modelo transicional, desde arriba y pactado fue modélico en su carácter pacífico y gradualista, pero también

[2] En 1963, el golpe militar de López Arellano terminó con el gobierno del liberal Villeda Morales, iniciando un gobierno en clara colaboración con el Partido Nacional. En 1965 López Arellano planeó la constitucionalización del régimen y facilitó la victoria electoral del PNH en 1971, a través del fracasado "Pacto de Unidad Nacional" entre nacionalistas y militares. En diciembre de 1972 se produjo otro golpe de las FFAA, que sacó a los partidos de la escena política nacional inaugurándose un periodo de reformas socio-económicas en el que López Arellano fungió como jefe del Estado. En 1975 fue relegado por Melgar Castro (Alcántara Sáez, 2008).

[3] El periodo reformista de los años cincuenta asistió al nacimiento del Movimiento Nacional Reformista, desgajado del ala más progresista del PNH (1954), y del Partido Republicano Ortodoxo, surgido del lado más derechista del PLH (1958). Asimismo, del Partido Demócrata Revolucionario de Honduras (PDRH) creado en 1948, surgieron dos organizaciones: una que regresó al PLH y otra, el Partido Comunista de Honduras (en 1954) que a su vez dio origen al Partido Comunista Marxista-Leninista, el Movimiento Francisco Morazán y el Partido Revolucionario (Posas, 2003).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

dejó a un lado a los sectores no partidistas y no institucionales. Un estilo de negociación y de resolución de conflictos reproducido en diferentes momentos de la historia política más reciente, y que es también una de las claves para comprender el contexto actual.

Los primeros años de democracia se caracterizaron por una alta concentración de poder en manos del presidente de la República, sólo compartido con el jefe de las Fuerzas Armadas. Si bien este desequilibrio desapareció paulatinamente, hay que esperar a la mitad de la década de 1990, cuando se llevaron a cabo las reformas que apartaron a los militares del poder civil. La presión de la sociedad civil junto con un escenario internacional más favorable, hicieron posible la puesta en marcha de diferentes reformas durante el gobierno liberal de Reina (1994-1998), iniciando el fortalecimiento y desmilitarización de las instituciones civiles así como la eliminación de la impunidad militar vigente durante décadas (Salomón, 1996).[4]

Estas transformaciones ponían de manifiesto la urgencia por recuperar la credibilidad en las Fuerzas Armadas y en las fuerzas policiales, perdida durante años por su participación en acciones delictivas y violaciones de derechos humanos cometidos la primera etapa de la transición, pero también evidenciaban la necesidad de reubicar la supremacía de las Fuerzas Armadas en las competencias estrictamente militares y no en asuntos civiles, como venía siendo habitual. No en vano, a partir de esta fase se considera finalizada la transición política y comienza la consolidación de la democracia hondureña.

En toda esta etapa y hasta lo ocurrido en 2009, el sistema de partidos hondureño puede catalogarse como bipartidista imperfecto y un sistema bastante estable, sobre todo en comparación con el resto de países de la región. El Partido Liberal y el Partido Nacional fueron los

[4] Algunas de las primeras acciones fueron la creación del Ministerio Público en 1993, la eliminación de la Dirección Nacional de Investigación (DNI) en 1994, sustituida por la Dirección de Investigación Criminal (DIC), que pasaría a manos de un civil, así como la eliminación del servicio militar obligatorio en 1994. Además, se creó la figura de la Fiscalía General dentro del Ministerio Público, a la que se subordinó la DIC. La reforma constitucional del año 95 y su posterior ratificación en el Congreso, confirmó la responsabilidad civil de la institución de seguridad ciudadana. Otros hitos históricos en este sentido fueron: la creación del Ministerio de Seguridad en 1998, la supresión de la figura del comandante en jefe de las Fuerzas Armadas en 1999, la puesta en marcha de la secretaría de Estado en Defensa Nacional y de una Policía Nacional en sustitución de la Fuerza de Seguridad Pública (Fusep) dependiente de la recién creada Secretaría de Seguridad (Paz, 2008).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

protagonistas indiscutibles de todas las elecciones (tabla 1), acompañados por dos de los partidos minoritarios desde la década de 1980: el Partido Democracia Cristiana (PDCH) y el Partido de Innovación y Unidad (PINU). El primero de ellos, con origen en el Movimiento Demócrata Cristiano de Honduras, fue constituido como partido político a finales de los años setenta, aunque sólo pudo inscribirse legalmente como tal en 1980, en pleno proceso de transición política. Esta formación política se ubicó en los primeros años en la línea demócrata-cristiana a la par que sus homólogos de la región, aunque tanto su perfil ideológico como sus prácticas en los últimos años hablan de un partido *cuasi* tradicional; no en vano ha sido soporte legislativo de los dos partidos grandes. El Partido de Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU-SD), fue fundado en 1970 a raíz del Comité Cívico por la Defensa Nacional surgido tras la guerra con El Salvador (1969). Se inscribió legalmente en el entonces llamado Consejo Nacional de Elecciones en 1978. Al igual que la DC, y a pesar de los presupuestos socialdemócratas que fueron adoptados en la década de 1980,[5] el partido se ha situado en el centro ideológico, logrando sus principales apoyos electorales entre las clases medias urbanas y ciertos sectores intelectuales capitalinos.

Hubo que esperar varios años para la aparición de un partido de izquierda en Honduras, hecho que tuvo lugar durante la apertura del gobierno de Callejas (1990-1994) tras los Acuerdos de Paz de Esquipulas. Con estos acuerdos, los gobiernos centroamericanos se comprometieron a permitir la participación de las fuerzas políticas irregulares lo que facilitó, vía decreto, la creación del tercer partido minoritario hondureño: el Partido Unificación Democrática (PUD).[6] Este partido de izquierda plural ha logrado representación parlamentaria estable desde 1997 y se ha caracterizado por mantener vínculos fuertes con sectores sociales populares urbanos. Sin embargo, las

[5] En 1988 el PINU y el Partido Social Demócrata de Honduras, presidido por Jorge Yllescas se unieron. Desde esa fecha el partido adoptó las siglas PINU-SD.

[6] Esta formación política aglutinó cuatro diferentes grupos de la izquierda hondureña que permanecían en la ilegalidad o que habían escapado del país debido a la persecución política: el Partido para la Transformación de Honduras (PTH), el Partido Revolucionario de Honduras (PRH), el Partido Morazanista de Liberación de Honduras (PMLH) y el Partido Renovación Patriótica (PRP). Asimismo, en sus filas se insertaron miembros del Partido Socialdemócrata y del Partido Comunista Hondureño así como varias personalidades sin filiación partidista. Reconocido legalmente en 1993, fue inscrito en el Tribunal Nacional de Elecciones el 28 de enero de 1994.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tensiones internas y las deserciones que le han acompañado en los últimos tiempos han mermado su capacidad de acción política (Rodríguez, 2010).

Tabla 1
Calendario electoral y partidos gobernantes en Honduras
1980-2015

Año	Nivel de elección*	Partido que ganó la Presidencia	Partido que ganó la mayoría legislativa
20 de abril 1980	Asamblea Nacional Constituyente	Interinamente el jefe de las Fuerzas Armadas	PLH
29 de noviembre de 1981	Presidenciales, legislativas y municipales	PLH	PLH
24 de noviembre de 1985	Presidenciales, legislativas y municipales	PLH	PLH
26 de noviembre de 1989	Presidenciales, legislativas y municipales	PNH	PNH
28 de noviembre de 1993	Presidenciales, legislativas y municipales	PLH	PLH
30 de noviembre de 1997	Presidenciales, legislativas y municipales	PLH	PLH
25 de noviembre de 2001	Presidenciales, legislativas y municipales	PNH	**
27 de noviembre de 2005	Presidenciales, legislativas y municipales	PLH	**
29 de noviembre de 2009	Presidenciales, legislativas y municipales	PNH	PNH
24 de noviembre de 2013	Presidenciales, legislativas y municipales	PNH	**

** En 2001 el Partido Nacional resultó ser la primera mayoría con 61 de los 128 escaños, en 2005 fue el PL la primera mayoría. En 2013 el Partido Nacional fue la bancada más numerosa con 48 diputados.
Fuente: elaboración propia a partir del TSE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Un punto de inflexión importante en el sistema de partidos hondureño se produjo con la entrada en la escena legislativa de los partidos minoritarios. Las transformaciones en la ley electoral que, como se verá, introdujeron el voto en papeleta separada para presidenciales, legislativas y municipales, facilitaron la consolidación de espacios de poder a los tres partidos minoritarios: PDCH, PINU y PUD. Si bien con anterioridad PINU y de manera intermitente la PDCH habían logrado representación, desde 1997 los tres partidos aumentaron su porcentaje de votos en los tres niveles de elección. A pesar de esto, el transcurrir de las elecciones también demostró el potencial de bloqueo casi nulo de estos partidos en el legislativo, cuya práctica más habitual ha sido la colaboración con los dos tradicionales; un hecho que para algunos autores es un ejemplo de cooptación por el sistema y, en parte, explica el techo electoral que han alcanzados estos partidos (Rodríguez, 2010). La competencia en el nivel presidencial y municipal giró hasta las elecciones de 2009, en torno a PLH y PNH, aunque los minoritarios consiguieron los primeros puestos en unas pocas corporaciones municipales.

Otro elemento característico de esta etapa es la tendencia al faccionalismo y a la fragmentación interna. La inclusión y mantenimiento de diferentes tendencias o corrientes al interior de cada uno de los dos grandes partidos ha respondido a dos elementos esenciales al sistema hondureño: por un lado la política *caudillista* de los líderes de cada movimiento, que llega a tener una actividad política paralela e incluso a veces ajena al partido que le sustenta.[7] El segundo elemento ha sido la dificultad de crear otras formaciones políticas o candidaturas independientes, porque, a pesar de que las diferentes modificaciones a la ley electoral las han permitido, por diferentes razones ha sido difícil que éstas sobrevivan.

Las tendencias y movimientos internos de los partidos, que aparecen y desaparecen con el propio líder, tienen reconocimiento constitucional con el objetivo de darle expresión a la tan deseada democracia interna. Un sistema que explica por qué los incentivos para mantenerse bajo la etiqueta partidista han sido mayores que para

[7] Varios son los ejemplos que se pueden ofrecer de este fenómeno: Monarca de Callejas (PNH), Arriba Honduras aupó a Ricardo Maduro (PNH), o Alipo y M-Líder de los hermanos Reina (PLH).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

salirse de ella. Este faccionalismo ha sido un rasgo distintivo de los dos partidos tradicionales, especialmente en el liberalismo, lo que ha ocasionado que las diferencias al interior los partidos hayan sido más evidentes que entre ellos.

La modalidad de elegir diputados, con papeleta abierta y permitiendo el voto personalizado y cruzado entre los partidos y movimientos, así como la celebración de internas y primarias abiertas simultáneas que se puso en marcha en 2005, transformó la vida partidista, convirtiendo a los partidos tradicionales en dos grandes plataformas que han acogido movimientos internos en ocasiones muy diversos. De hecho, la vida de los movimientos adquiere más relevancia y entidad que el partido en sí durante los procesos internos. Las alianzas y acuerdos para lograr cuotas de poder entre las corrientes, protagonizan buena parte de la actividad política, un aspecto que es especialmente visible tras las primarias presidenciales. Estas corrientes han reproducido en muchos casos un estilo caudillista, personalista y excluyente, provocando que la mayor competencia tenga lugar al interior de los partidos que entre ellos. A este elemento que debilita institucionalmente a los partidos se unen un nivel reducido de profesionalización y pocos esfuerzos en la capacitación de los cuadros, lo que ha redundado en la permanencia, formal e informal, de los viejos liderazgos y los mismos apellidos tanto en la dirigencia como en los puestos claves del PLH y PNH.

El sistema de partidos hondureño ha sido tradicionalmente definido como institucionalmente estable, poco polarizado ideológicamente y bastante clientelar, donde el solapamiento de las élites partidistas con altas esferas estatales y empresariales ha sido notable (Ajenjo Fresno, 2001; Alcántara Sáez, 2008). Una estabilidad política que hasta 2009, se ha explicado por la capacidad de adaptación y la tendencia a los pactos formales e informales entre los dos partidos tradicionales a los que se han ido sumando, convenientemente, los minoritarios. Estas negociaciones han sido necesarias para poner en marcha las reformas políticas primero para la transición y luego para la consolidación democrática. El mismo proceso de transición fue producto de pactos, el Acta de Compromiso de 1985 que significó un avance en el proceso de democratización del sistema fue negociada, el pacto suscrito en 2001 que impulsó la reforma política y electoral fue producto de la concertación, y gran parte de las reformas electorales que se analizan en el siguiente epígrafe, responden precisamente a la

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

necesidad de confrontar de un modo pacífico las diferencias entre los intereses de las élites políticas.

Este sistema fue bastante funcional hasta 2009, año en que se produjo la mayor crisis política de la etapa democrática del país, poniendo de manifiesto la incapacidad de las élites políticas de encontrar una salida negociada entre los principales actores ante la encrucijada que suponía el proyecto de la cuarta urna impulsado por Manuel Zelaya. Años después estos hechos siguen presentes en el sistema de partidos y han provocado su transformación. La polarización social y política que sucedió al golpe de estado de junio de 2009 se plasmó rápidamente en el mapa partidista que se dividió en los meses posteriores entre quienes estaban a favor del cambio a través de la ANC y que acabaron conformando el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP), y los que defendían el *statu quo*. Esta división fue traumática en el PLH que quedó muy debilitado y fracturado internamente.

La consecuencia más visible fue el surgimiento de cuatro diferentes partidos políticos en 2012, dos de ellos provenientes del FNRP y ubicados en la izquierda: Libertad y Refundación (Libre), partido que ha sido refugio de muchos liberales que abandonaron el partido y que es liderado por Zelaya, y el segundo es el Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (FAPER) que también acogió liberales que dejaron el partido. En el otro lado del espectro ideológico surgieron el Partido Anticorrupción (PAC), dirigido por el popular periodista deportivo Salvador Nasralla, y la Alianza Patriótica Hondureña (La Alianza) partido creado por el ex militar Romeo Vásquez (Otero Felipe, 2013). En este contexto de novedad tuvieron lugar los procesos de primarias y elecciones internas en noviembre de 2012 y un año después las elecciones generales, que confirmaron la ruptura del bipartidismo con la debacle electoral el PLH y el éxito en votos y en representantes de Libre y PAC. Unos elementos que marcan el fin del bipartidismo tradicional y el inicio de una nueva etapa en el sistema de partidos del país.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

III. El sistema electoral hondureño y sus reformas (1980-2015)

Las bases de las actuales reglas electorales se encuentran en la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, promulgada en 2004, aunque los procesos electorales entre 1980 y 2001 fueron regulados por dos leyes previas, la LEOP de 1977 y la de 1981 y sus numerosas reformas. En este sentido, la evolución de la normativa electoral pone de manifiesto una constante adaptación al contexto sobre la base del consenso de las élites políticas antes señalado. Estas reformas han servido para modernizar y perfeccionar las reglas electorales, ejerciendo su impacto no sólo en los resultados electorales, permitiendo cierta apertura en la competencia partidista, sino también en la vida interna de los partidos hondureños. Sin embargo, ninguna de ellas o al menos las más relevantes, no se entenderían sin considerar los intereses de los dos partidos tradicionales (Paz, 2008). Por ello ha de destacarse la notable continuidad en términos del protagonismo de liberales y nacionalistas en el marco de profundas reformas a las reglas de juego.

Desde 1981, los comicios en Honduras tienen lugar cada cuatro años el último domingo del mes de noviembre para todos los cargos de elección: presidente, diputados y gobiernos locales,[8] no estando permitida la reelección inmediata (o alterna) para el cargo a presidente, pero sí al resto de puestos de elección popular. Hasta la fecha, han tenido lugar elecciones generales en nueve ocasiones, sin contar con las elecciones a la ANC de 1980. En lo referente a las elecciones presidenciales, en cada cita electoral se ha elegido al presidente y sus tres designados a una vuelta por mayoría simple en una única circunscripción nacional. Sin embargo, a esta regla general hay que señalar dos excepciones: la elección presidencial de 1985, que tuvo lugar de un modo simultáneo con las primarias del PLH y PNH y la de 2005, año en que aplicó la reforma constitucional que incluía en la nómina presidencial el candidato a la vicepresidencia (y no los designados). En la elección de los 128 diputados al Congreso Nacional (y sus respectivos suplentes) se aplica un sistema de representación proporcional utilizando la cuota Hare basado en la población censada en cada departamento, que son las circunscripciones electorales. Hay dos distritos uninomi-

[8] Desde la creación del Parlacen en 1991, el mismo día de los comicios generales también se eligen a los 20 diputados de la institución regional. Esta elección se lleva a cabo en la misma papeleta que la del candidato presidencial.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

nales por su baja densidad de población y 16 plurinominales, con una magnitud promedio de siete aunque con una gran variación entre ellos (por ejemplo, el de más escaños es Francisco Morazán con 23).

La lista fue cerrada y bloqueada hasta 2001, pero desde 2005 se permite al elector marcar individualmente a los candidatos a diputados de diferentes partidos. La regla de reparto es el sistema de cociente electoral y mayor residuo,[9] salvo en los dos distritos uninominales donde se aplica la mayoría relativa para escoger a los diputados. Para la elección de las 298 corporaciones municipales, se vota un alcalde y hasta un máximo de 10 regidores (en función del criterio demográfico) a partir de un sistema de representación proporcional similar al de diputados, pero con lista cerrada y bloqueada.[10] Hay que señalar, además, que en términos estrictos no existe un umbral electoral en el sistema electoral, pero se exige a los partidos el mantenimiento de su estatus de partido participando en todos los procesos electorales con un porcentaje mínimo de votos. Esta barrera que no tiene efectos sobre la desproporcionalidad de los resultados electorales estaría incidiendo, sin embargo, en el número de partidos que pueden existir (Cálix, 2010b).

La primera Ley Electoral aplicada en la etapa democrática fue impulsada por el Consejo Asesor convocado por el entonces jefe de

[9] Para el procedimiento de asignación, primero se establece el cociente departamental, que será el resultado de dividir el total de votos válidos obtenidos por todos los partidos, alianzas y candidaturas independientes entre el número de cargos a elegir. En cada uno de ellos se establecerá el orden de precedencia en función de las marcas que cada candidato ha obtenido individualmente. Así, ocupará el primer lugar en la planilla quien haya logrado el mayor número de marcas y así sucesivamente hasta completar el número de cargos. A continuación, se obtiene el total de votos válidos de cada movimiento, sumando las marcas obtenidas por cada candidato, así tendrán tantos diputados por departamento como cocientes electorales departamentales quepan en la suma de marcas de los votos que haya obtenido en el departamento correspondiente. Si con esta distribución no se completara el número total de diputados por cada departamento, se declarará electo el candidato a diputado (y su respectivo suplente), que corresponde de la lista ordenada del partido, alianza o candidatura independiente, que haya alcanzado el mayor residuo departamental electoral, y así sucesivamente. Véase el artículo 193 de la LEOP.

[10] En este caso, se obtiene en primer lugar el cociente electoral municipal, dividiendo el total de votos válidos entre el número de miembros de la corporación municipal a elegir y serán declarados electos el alcalde y vicealcalde que hayan obtenido la mayoría de sufragios, restándose del total de votos de esa nómina el equivalente a un cociente electoral municipal. Véase el artículo 195 de la LEOP.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

estado, general Melgar Castro, y reguló las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente celebradas el 20 de abril de 1980. La LEOP de 1977 contempló para ello la creación del Tribunal Nacional de Elecciones (TNE), cuyos miembros fueron designados por los partidos políticos. Lo interesante es que esta ley introdujo elementos claves para la modernización del proceso electoral con la expresa regulación de la elección de dirigentes partidistas, un aspecto que respondió a la necesidad de evitar la fragmentación sufrida por los dos partidos tradicionales desde su fundación. Con esta normativa, se pretendía controlar el poder que los viejos caudillos ejercían en la conformación de las listas y las candidaturas presidenciales y clarificar los mecanismos para hacer efectiva la democracia interna de los partidos, aunque su implementación fue tardía e irregular.

En este sentido, la ley señalaba la participación directa o representativa en la elección de dirigentes o la puesta en marcha de elecciones internas por representación proporcional en caso de existencia de movimientos internos en los partidos con diferentes candidatos, aunque mucha de esa participación ciudadana se reducía a la asistencia a las asambleas partidistas donde se nombraban el líder nacional y la lista de candidaturas ya elaboradas.[11] En general, podemos decir que estos aspectos acabaron favoreciendo a los dos partidos tradicionales, al permitir la inclusión de sectores emergentes en forma de corrientes, un mecanismo que ha hecho posible la continuidad bipartidista a pesar de las diferencias internas en el PLH y PNH (Paz, 2008). Esta ley incluyó también normas más flexibles para la inscripción de nuevos partidos así como el derecho a las candidaturas independientes a participar en los procesos electorales.

[11] A pesar de que la normativa electoral tempranamente reconoció la necesidad de la puesta en marcha de procesos internos para escoger líderes y candidatos en caso de existencia de movimientos en los partidos, las facciones dominantes han controlado de diversos modos el proceso de selección. Las primeras elecciones primarias para elegir candidato a presidente, a excepción del proceso de 1985, tuvieron lugar en 1988 para el PLH y en 1996 para el PNH.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2
Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP)
de 1977 y sus reformas

Año	Decreto núm. 572 del 27 de diciembre de 1977
1978	Decreto núm. 633 de 31 de mayo: derogó artículos relativos a las cédulas electorales, marcó la elaboración del censo electoral nacional elaborado por el TNE a través de los Tribunales Nacionales electorales locales reguló aspectos de la votación y papeletas y modificó elementos concretos de la propaganda electoral
1979	Decreto núm. 815 de octubre. Reformó la organización de los tribunales electorales locales y el censo nacional electoral (proceso de revisión y actualización previo a las elecciones)

Fuente: elaboración propia.

Cumplida su misión de regular la elección de la ANC, esta ley fue derogada y sustituida por la LEOP en 1981, una normativa que introdujo importantes cambios para la vida partidista hondureña. Entre ellos, estableció el financiamiento público en función de los votos obtenidos, la llamada deuda política, pero también cerró un poco más el espacio político a la creación de nuevos partidos, al aumentar número de firmas para la creación e inscripción de un partido político y para inscribir candidaturas independientes. Asimismo, modificó las circunstancias que llevarían a la disolución de los partidos y estableció la figura de las fusiones y las coaliciones entre los partidos. Además creó el Registro Nacional de las Personas para centralizar el proceso del otorgamiento de la credencial necesaria para la votación, permitiendo de este modo el mantenimiento de un censo nacional electoral.[12] Por otro lado, se puso en marcha un sistema de transferencia de residuos departamentales a una suma de sobrantes nacionales, para obtener adicionalmente algunos escaños, un mecanismo que claramente favorecía a los partidos minoritarios que fue eliminado en la posterior legislatura (Cálix, 2010b).

Esta nueva normativa tuvo una mayor vigencia que su predecesora, pero sufrió numerosas modificaciones como se muestra en la tabla 3. Entre las más importantes, se puede señalar la que se llevó a

[12] Antes de esa fecha eran las alcaldías las encargadas de otorgar la acreditación para votar, a través de un documento provisional que no tenía fotografía, existiendo muchas irregularidades en el empadronamiento y en la misma votación.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

cabo en los últimos meses del gobierno de Suazo al implementarse la "Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas Directas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales". Esta ley estableció para el proceso electoral de 1985 la obligación de realizar elecciones primarias y generales simultáneas en los partidos políticos que tuvieran movimientos internos reconocidos. En estos procesos, al modo de una especie de ley de lemas uruguaya, la votación se hacía de manera simultánea al partido y a una lista dentro de éste.

El candidato vencedor al interior del partido sumó el total de votos válidos del resto de co-partidarios para luego optar a la candidatura presidencial.[13] La segunda modificación relevante fue el aumento del número de diputados de 82 a 134. Durante la administración de Azcona (1986-1990), hubo dos elementos relevantes de cambio en la normativa electoral: en 1986, se introdujeron preceptos para lograr la democratización interna de los partidos al establecer los mecanismos de celebración de elecciones internas para escoger a los dirigentes partidistas y primarias para elegir a los candidatos a puestos de elección popular. La segunda modificación, en 1989, fijó en 128 el número de diputados a elegir suprimiendo el cociente electoral a nivel nacional que correspondía a los partidos políticos.[14]

También en el gobierno nacionalista de Callejas (1990-1994) se llevó a cabo una reforma a la normativa electoral que reguló diferentes aspectos de las campañas electorales, pero hubo otra particularmente importante al implementarse el voto separado en papeleta única con efectos para la elección de 1993; en esa papeleta se separaron por columnas a los partidos colocando fotografías a los candidatos a presidente y a los alcaldes. Otro aspecto de las reformas durante la administración nacionalista, fue la introducción del voto domiciliario: antes los electores debían ejercer su derecho de sufragio en su lugar de nacimiento, lo cual además de desincentivar la participación en las elecciones, facilitaba la influencia de los partidos sobre los electores,

[13] También en esa elección hubo una regulación especial para el reparto de escaños al Congreso Nacional. Así, se eliminó el mecanismo de sumar los sobrantes departamentales para elegir diputados por cociente nacional electoral. Además, se estableció un sistema de prorrateo de escaños, sumando en un primer momento los votos totales para el partido y en el interior del más votado la facción con más votos (Ajenjo Fresno, 2001: 205).

[14] Hasta 1988 el número de diputados dependía del número de habitantes señalados en el último censo nacional de población (era de 1 diputado por cada 35,000 habitantes), por ello existió un número variable de escaños.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

fundamentalmente los dos tradicionales, al controlar éstos el transporte hasta el lugar de la votación. Desde esta reforma, las urnas se ubican en lugares públicos, la mayoría centros educativos, facilitando así la participación electoral (Cálix, 2010b).

Las modificaciones a la normativa electoral continuaron durante el gobierno de Reina (1994-1998), al aprobarse el voto en papeleta separada para presidente y designados, diputados, diputados al Parlacen y a las corporaciones municipales, aplicado para las elecciones de 1997. Con esta reforma fue posible que el elector votara por un candidato presidencial y por una planilla de diputados diferente, lo que facilitó el despegue electoral para los pequeños partidos que aumentaron significativamente su representación parlamentaria en 1997.

Por último, y sin perjuicio de otras transformaciones a la ley llevadas a cabo en los últimos años de vigencia de la LEOP 1981, hubo dos reformas constitucionales que afectaron particularmente al proceso electoral: por un lado, se eliminaron los designados presidenciales creándose en su lugar la figura del vicepresidente, elegido de forma conjunta con el candidato a presidente, reforma que sólo aplicó para la elección de 2005. Por otro, se modificaron los artículos de la Constitución con el fin impedir las candidaturas a la presidencia de quienes ostentaran las presidencias de la Corte Suprema de Justicia y del Congreso Nacional aunque, como se verá más adelante, esta reforma nunca llegó a aplicarse.

Tabla 3
Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP) de 1981
y sus reformas

(Decreto 53 del 20 de abril de 1981)	
1981	Decreto 59 de 21 mayo de 1981: modificó el artículo 250 sobre la toma de posesión de los cargos municipales
	Decreto 66 Asamblea Nacional Constituyente: reformó varios artículos sobre los Tribunales Locales de Elecciones, la cancelación e inscripción de los partidos y candidaturas independientes
	Decreto 605 Asamblea Nacional Constituyente de julio: cambió el artículo sobre el envío de material a las mesas receptoras por parte del TNE
	Decreto 82 de 25 de septiembre de 1981: modificó aspectos de la revisión del censo nacional electoral

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 3
Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP) de 1981
y sus reformas

1982	Decreto 42 de 9 junio: actualizó las atribuciones de los miembros del TNE, liga el RNP al TNE
	Decreto 115 de 29 de noviembre: modificó las vacantes en las corporaciones municipales
1984	Decreto 138-84 del 24 de agosto: Revisó aspectos del patrimonio de los partidos políticos
1985	Decreto 89-85 sobre Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas Directas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales. Modificó la elección para ese año
	Decreto 159-85 de 19 de septiembre: reformó artículos relativos a la elección de los cargos de presidentes, diputados y miembros de las corporaciones municipales
1986	Decreto 147-86 del 27 de octubre: se cambiaron varias disposiciones sobre el registro nacional de las personas, prohibición del sufragio, inscripción de partidos y candidaturas independientes, toma de posesión de autoridades municipales, campaña electoral y atribuciones del TNE. Además, se fijó en 128 el número de diputados, se permitió la organización en movimientos internos y corrientes y se garantizó la participación directa y representativa de afiliados en la escogencia de candidatos y dirigentes partidistas
1989	Decreto 18-89 de 28 de febrero: cambió los artículos sobre la inscripción de candidatos, la campaña electoral, organización de las Mesas electorales receptoras. Reformó los artículos sobre el número de diputados elegidos por departamento en función del censo de población y sobre el cálculo del cociente nacional electoral
	Decreto 121-89 de 26 de agosto: modificó los artículos sobre la organización de las MER, papel del RNP y los Tribunales Locales el día de las elecciones
	Decreto 168-89 de 7 de noviembre: reformó artículos sobre la deuda política
	Decreto 182-89 del 26 de agosto: introdujo el artículo relativo a las penas a extranjeros que ejerzan el sufragio
1991	Decreto 11-91 del 14 de febrero: modificó el artículo sobre la campaña electoral
1992	Decreto 180-92 del 30 de octubre: actualizó las atribuciones del TNE, los requisitos de las papeletas y el escrutinio de la votación

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 3 (continuación)
Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP) de 1981
y sus reformas

1993	Decreto 270-93 de 16 de diciembre: estableció reformas sobre las elecciones internas y las primarias de los partidos (en caso de movimientos internos) y sanciones a la infracción sobre tiempo y modalidad de las campañas. Planteó las exenciones de impuestos, el voto papeleta separada presidentes y alcalde (con fotografía) se acuerda el voto domiciliario para 1997
	Se creó el partido Unificación Democrática mediante el Decreto legislativo número 189-1993
1997	Decreto 57-97 Interpretó el artículo sobre la renuncia de los miembros de las corporaciones locales cuando sean nominados para un cargo de elección popular
	Decreto 182-97 de 28 de octubre: modificó aspectos sobre la cancelación de la inscripción y la disolución de los partidos, la inscripción de candidatos ganadores de internas y primarias. Estableció el voto domiciliario y el voto separado en papeletas separadas y reguló la práctica de la votación y el escrutinio. Asimismo, se establecieron nuevas normas para los tribunales locales de elecciones y las mesas electorales receptoras o el RNP
1998	Decreto 246-1998 de 29 de septiembre: reformó el artículo 51 de la Constitución sobre la derogación de las leyes electorales que necesitarían desde ese momento la mayoría calificada de los dos tercios de votos de la totalidad de los miembros del Congreso Nacional
	Decreto 299-98: Se hizo la reforma para sustituir a los designados por un vicepresidente (no fue ratificado en la legislatura correspondiente, por lo que la reforma no tuvo vigencia hasta la elección de 2005)
2001	Decreto 197-2001: modificó el artículo sobre la regulación de las franquicias postales de los partidos
	Decreto 72-2001 del 19 de junio: Ley especial para el ejercicio del sufragio de los hondureños en el exterior
2002	Decreto 268-2002, (ratificado por Decreto 2/2002), reformó la Constitución y eliminó la figura de los designados. Decreto 374-2002 del 13 de noviembre, (ratificado por Decreto 153-2003 de 23 de septiembre); Decreto 412-2002 del 13 de noviembre (ratificado por Decreto 154-2003 de 23 de septiembre). Se reformó el artículo 240 de la Constitución que impedía a los presidentes del Congreso y de la CSJ ser candidatos a la presidencia para el periodo constitucional siguiente

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 3 (continuación)
Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP) de 1981
y sus reformas

2003	Se transformó el TNE en TSE, El Tribunal pasó de tener siete magistrados a cinco: uno por cada partido político y dos por la CSJ, a propuesta del Congreso Nacional, Decreto 412 de 13 de junio y 154 de 23 de septiembre

Fuente: elaboración propia.

En 2001, fruto de una coyuntura política especialmente favorable, tuvo lugar un proceso de reforma política que con el apoyo del PNUD permitió a los partidos y sociedad civil, a través del Movimiento Cívico para la Democracia, llegar a acuerdos de gran calado político. El resultado más visible de tales compromisos fue el Manifiesto de los partidos políticos al pueblo hondureño, suscrito en septiembre de 2001, por los principales dirigentes de los partidos políticos así como los cinco candidatos presidenciales. Este documento contenía varias propuestas de reformas necesarias para iniciar una nueva etapa del sistema político hondureño, siendo una de ellas la aprobación de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en 2004, que se puso en marcha en pleno gobierno del nacionalista Ricardo Maduro (PNUD, 2005). Desde entonces, y con diferentes modificaciones, esta normativa ha regido los procesos electorales de 2005, 2009 y 2013.

En términos generales, la LEOP de 2004 retomó muchas de las reformas anteriores, aunque introdujeron varios elementos novedosos en tres niveles diferenciados: en primer lugar, llevó a cabo una mejora de los derechos de la ciudadanía; en segundo lugar, se dio un avance en la modernización e independencia del organismo electoral (TSE), y por último, se introdujeron modificaciones para lograr una mayor eficacia de la administración de los procesos electorales (Salomón, 2004a; Paz, 2008). En este sentido, lo más relevante fue la puesta en marcha del voto preferencial personalizado, incluyendo la fotografía de los candidatos a diputados, dando la opción al elector de cruzar el voto y establecer el orden de preferencia de los representantes.

A partir de este momento, quedaba a criterio de elector marcar el total de candidatos como representantes a elegir en el departamento, o hacer menos marcas en la papeleta; es decir, se abrió la lista, se

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

desbloqueó y se permitió el voto múltiple manteniendo el sistema de integración proporcional de las planillas. En esta ley se modificaron, además, los mecanismos para la inmunidad parlamentaria,[15] y se incorporaron las prohibiciones de la candidatura a la presidencia para el presidente del Congreso Nacional y de la CSJ en el mismo periodo en que fueron electas, así como las postulaciones dobles a cargos de elección popular.[16] También se incluyeron de mayores requisitos para ser candidato a la corporación municipal y se incorporaron las disposiciones establecidas en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, se señaló el 30% como base mínima para la inclusión de mujeres en listas de cargos partidarios y puestos de elección popular, con lo que se obligó a los partidos a tener una política de igualdad de género y a informar sobre su cumplimiento.

Otro aspecto destacable de esta nueva normativa fue la posibilidad de formar alianzas totales o parciales entre los partidos políticos, sin que por ello se perdiera la personalidad o identidad de partido. Una novedad importante, porque antes de la ley las alianzas entre los partidos estaban permitidas pero implicaban la pérdida de la personalidad jurídica y la identidad partidaria, lo cual explica que hasta la fecha no se haya presentado ninguna alianza de esta naturaleza. Es más, la LEOP señala como causa de cancelación de un partido si éste no participa en una elección general (salvo alianza) y cuando no haya obtenido en las elecciones generales al menos el 2% del total de los votos válidos, considerando como base el nivel electivo de mayor votación obtenida, salvo el caso que el partido obtenga por lo menos un diputado al Congreso; mecanismo corrector que impidió la disolución en 2005 de los tres partidos pequeños.

La nueva LEOP autorizó la inclusión de candidaturas independientes si éstas cumplían con un 2% de las firmas del total de votos obtenidos por los partidos en el nivel electivo para el que se presentaran. Sin embargo, la ley introdujo mayores requisitos para la inscrip-

---

15 La reforma constitucional de 2003 había eliminado el juicio al presidente, al derogar los artículos 20, 15 y 303.3 (véase Decreto 157/2003). A partir de esta reforma, el Congreso perdió la atribución que le permitía autorizar o vetar la realización del juicio contra el presidente ante la Corte Suprema. Un hecho que tuvo importantes consecuencias en 2009 (*Human Rights Foundation* 2010).

16 Esta prohibición, que se debía aplicar a partir del periodo 2006-2010 nunca llegó a implementarse ya que la Corte Suprema de Justicia determinó que dicha prohibición era anticonstitucional, como se señala más adelante.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ción de los movimientos internos en las elecciones.[17] Por otra parte, se abrieron las posibilidades para la inscripción de nuevos partidos, aunque sigue siendo difícil que sobrevivan: deben acreditar una organización de autoridades municipales y departamentales en más de la mitad del país, además de la nómina de no menos del 2% del total de votos válidos emitidos en la última elección presidencial. Esto que ya de por sí es bastante restrictivo, limita la posibilidad de crear partidos regionales y favorece claramente a los partidos de base nacional.

En esta ley también presenta elementos nuevos en lo que a la celebración de las elecciones internas se refiere: antes de la LEOP de 2004, las internas y la elección de candidatos estaban fusionadas en una sola elección, lo cual implicaba, además de una delicada simbiosis entre candidatos y cargos internos del partido, una menor confianza en los resultados de unas elecciones que eran monitoreadas por la autoridad partidista, no por el TSE. A esto se unía la dificultad para los movimientos en ser inscritos, lo cual condicionaba negativamente los procesos. En la actualidad, primarias e internas están separadas en papeletas, aunque no lo están en procedimientos, dado que los resultados de las primarias acaban influyendo claramente en el reparto de puestos internos (Mirador Electoral, 2010).

Otro grupo de modificaciones incluidas en la LEOP de 2004 se refiere fundamentalmente a la modernización institucional. En este sentido, hubo avances sustantivos en la independencia del TSE respecto a otros poderes del Estado, al eliminar la representación de la Corte Suprema de Justicia, y del Ejecutivo a través de la Secretaría de Gobernación. A partir de esta ley, es el Poder Legislativo el encargado de hacer los nombramientos de los tres magistrados mediante el voto de dos tercios de los diputados por cinco años, en un intento de desligarlos del mandato partidario, una reforma que no ha impedido que los partidos mantengan cierta ligazón con la institución.[18] Además, se hizo efectiva la separación entre el RNP y el TSE y se

[17] Estos tienen que aportar al menos un 2% de las firmas del nivel electivo más votado en las últimas elecciones. No obstante, esta inscripción está reservada de manera exclusiva a la autoridad central del partido. Esto implica que no hay garantías para que los movimientos participen en las primarias, dado que el TSE no puede obligar a las autoridades partidistas a entregar a tiempo la documentación para la inscripción del movimiento.

[18] Sirva de ejemplo que dos de los magistrados del Tribunal hasta 2014 fueron diputado al Congreso y regidor municipal de Tegucigalpa por el PNH y el PLH, respectivamente.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

introdujeron modificaciones para que los ciudadanos con puestos en los organismos electorales inferiores (en departamentos y municipios) no pudieran desempeñar cargos en los partidos o ser candidatos en ese mismo periodo electoral.

Tabla 4
Ley Electoral y de Organizaciones Políticas (LEOP) 2004
y sus reformas

Decreto 44 de 15 de mayo de 2004	
2005	Decreto 198-2005: cambió los plazos para el registro para las elecciones (art. 46)
2007	Decreto 185-2007, del 20 de diciembre: modificó el calendario de primarias, las atribuciones TSE, se hicieron mejoras en la elaboración del censo nacional electoral, el financiamiento público a los partidos y el financiamiento complementario (introdujo el financiamiento permanente del Estado y alteró los montos) y la inversión en capacitación. Se eliminaron varios subsidios indirectos
	Decreto 151-2007, del 20 de noviembre: modificó el artículo 9 de la ley del TSE
2008	Decreto 35-2008, del 22 de abril: sobre las modificaciones a la deuda política y exoneraciones de impuestos
	Sentencia Constitucional del 13 de noviembre que anuló las reformas constitucionales sobre la prohibición de las candidaturas presidenciales de los presidentes del Congreso y el presidente de la CSJ. Se derogó parcialmente el Decreto 412-2002 del 13 de noviembre de 2002, (ratificado por Decreto 154-2003), el Decreto 268-2002 del 17 de enero, (ratificado por Decreto 2-2002), así como la reforma a los artículos 235 y 236, reformados por Decreto 374-2002 del 13 de noviembre del 2002, (ratificado por Decreto 153-2003)
2012	Decreto 54-2012, del 1 de abril del 2012 el Congreso Nacional donde se modifica el artículo 105 de la LEOP, incorporando el artículo 105-A, relacionado con la distribución equitativa de oportunidades en cargos de elección popular
2014	Decreto 364-2013, publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 9 de septiembre de 2014, por el que se modifica el artículo 113 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas para que las elecciones primarias se lleven a cabo el segundo domingo del mes de marzo del año que se celebren elecciones generales

Fuente: elaboración propia.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

La nueva ley electoral también trajo consigo reformas importantes en la administración de los procesos electorales. Una de las más destacadas fue la reducción del tiempo de las campañas electorales, regulándose la actividad de empresas encuestadoras, con la prohibición de publicar encuestas y sondeos en unos plazos determinados para evitar la inducción del voto (Salomón 2004a). Además, se incluyó la prohibición explícita al uso de actos de gobierno o recursos provenientes del Estado para realizar propaganda política, unas prácticas que son relativamente frecuentes para los que ocupan el cargo de presidente del Congreso nacional o la alcaldía capitalina al lanzarse como candidatos. Por otra parte, se incluyeron diferentes mecanismos de transparencia en el manejo del presupuesto de los partidos, por ejemplo, obligando a presentar informes anuales y específicos en los años electorales. La LEOP de 2004 también incluyó preceptos sobre la regulación de la financiación de origen privado a partir de una cantidad, aunque dejó en el aire la normativa sobre las cantidades menores y realizadas periódicamente, como tampoco señaló las sanciones en caso de superar los límites indicados.

A pesar de que el texto de 2004 contemplaba importantes elementos novedosos aunando reformas electorales previas, tampoco ha estado libre de reformas. Como se observa en la tabla 4, se han reformado varios artículos en relación con las atribuciones del TSE y su integración (reforzando su autoridad), se han modificado aspectos de la elaboración del censo nacional electoral, así como elementos sobre el patrimonio y el financiamiento público de los partidos políticos. Una de las reformas aprobadas en diciembre de 2007 modificó, además de la duración de la campaña electoral, el calendario de primarias, fijándolas (junto a las internas) para el tercer domingo del mes de noviembre del año anterior a las elecciones generales; algo que no sólo incrementó exponencialmente los gastos de campaña, sino también alteró la actividad política al extender informalmente el periodo de proselitismo político de los candidatos. Otra relevante modificación por los sucesos que ocurrieron en 2009, puso fin al debate sobre la inconstitucionalidad de las reformas a la Constitución hechas en 2002 y 2003 que afectaban a la prohibición de ser candidatos a los presidentes de la CSJ y el Congreso y, por lo tanto, supusieron el regreso al viejo esquema de los tres designados en la nómina presidencial.[19]

[19] Micheletti, presidente del Congreso, estimó la inconstitucionalidad de la reforma del artículo 240 de la Constitución, que impedía sus aspiraciones de ser candi-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tras la crisis política de 2009 fueron muchas las voces que señalaron la necesidad de una nueva normativa electoral dada la coyuntura que vivía el país y fue el TSE quien en 2010 tomó la iniciativa para su elaboración. El resultado fue el "proyecto de Ley para la Participación Política y Electoral", un proyecto que resultó tras meses de consultas en los catorce departamentos a diferentes sectores de la sociedad hondureña. En este proyecto se planteaban, a lo largo de 216 artículos, importantes novedades relativas al financiamiento de los partidos, la formación y capacitación ciudadana, medidas para una mayor inclusión en participación política de mujeres, e implementaba por primera vez la paridad obligatoria de hombres y mujeres en las nóminas de candidatos a dirección de los partidos y en las de puestos de representación popular (en ese momento era del 30%). Asimismo, preveía medidas para una mayor inclusión y participación de los jóvenes, las personas con discapacidad y los pueblos indígenas. Otras medidas aludían a la despolitización del TSE, y también se señalaban algunas innovaciones en la financiación de los partidos y en campañas electorales.

No obstante, este proyecto no fue considerado por el Congreso Nacional, sino que se optó por incluir nuevas reformas en la todavía vigente LEOP. Una de ellas fue en abril de 2012 al aprobarse la reforma a la LEOP para permitir la participación de la mujer en condiciones de igualdad, modificando el artículo 105. Con esta reforma a partir de las internas y primarias de 2012, las mujeres deberán cubrir como mínimo el 40% de las planillas de candidatos para puestos de elección popular, que será del 50% en el proceso electoral de 2017. Además, se determinó la asignación de recursos del 10% anual por parte del Estado a los partidos políticos para capacitación y promoción política de la mujer.[20] Desde esta reforma, se han presentado varias iniciativas con el fin de modificar la LEOP en 2014 y 2015, pero sólo una de las reformas ha salido adelante, con la modificación del calendario electoral de las elecciones primarias e internas de los partidos políticos.[21] A partir de 2017, se celebrarán, respectivamente, el

dato presidencial. El pleno de la CSJ declaró el 13 de noviembre de 2008 la inconstitucionalidad de esa reforma y la derogó, de modo que Micheletti pudo ser candidato.

[20] Por otro lado, se delega en el TSE la reglamentación de este principio de paridad y la implementación de la alternabilidad, también conocido como "trenza" o "cremallera", para alternar en las candidaturas una mujer y un hombre.

[21] Se espera, no obstante, que el Congreso Nacional apruebe a lo largo de 2016 una nueva Ley Electoral. Véase *El Heraldo*, 8 de enero de 2014. "Internas y generales

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

segundo domingo de marzo y el último domingo de noviembre en el mismo año electoral.

A pesar de los numerosos cambios en la normativa electoral, que han supuesto mejoras visibles en el ejercicio del voto y algunas novedades en el juego político-electoral, también hay aspectos que han suscitado críticas. Por una parte, la improvisación e incapacidad institucional para implementar varias de las reformas y, por otro, la tibieza para implementar medidas efectivas relativas al incremento de los gastos de las campañas y el origen de los fondos, la igualdad en el acceso a los medios de comunicación o la escasa presencia de mujeres en cargos de representación popular e internamente en puestos de poder en los partidos. Del mismo modo, también se ha señalado la importancia de profesionalizar y despolitizar el órgano supremo electoral y del RNP, dado que hasta la actualidad los cambios en los nombramientos de los titulares han significado un reparto partidista diferente, dejando a algunos partidos sin su cargo "natural" en el organismo electoral, una dependencia que condiciona negativamente la actividad del órgano electoral. Todos ellos son todavía hoy insuficientes para hacer los procesos completamente transparentes y equitativos. Sin embargo, tal vez uno de los retos más urgentes es la adaptación de la normativa electoral a la nueva realidad multipartidista.

IV. Estructura y dinámica de la competencia en el sistema de partidos en Honduras

1. *De la Asamblea Nacional Constituyente a la crisis política de 2009*

El protagonismo del Partido Nacional y del Partido Liberal en las elecciones celebradas en toda esta etapa es sin duda uno de los principales elementos de continuidad del sistema de partidos hondureño. Hasta 2009 existió una alternancia regular de dos gobiernos liberales y uno nacional, unas victorias que como se verá en las próximas páginas se reprodujeron en el ámbito legislativo y municipal. El periodo democrático se inauguró con las elecciones a la Asamblea Constituyente celebradas en abril de 1980, en las que el Partido Liberal obtuvo un representante más que su opositor histórico, el PNH.

serán el mismo año", y la publicada en el mismo diario el 9 de septiembre de 2015 "Queda un año para las reformas electorales".

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

En estas primeras elecciones, en las que se registró una alta participación, compitió por primera vez un pequeño partido de centro-izquierda, el PINU, que logró 2 de los 71 constituyentes; la Democracia Cristiana, ya constituida como partido, quedó fuera al impedir su registro el PNH. Bajo la Asamblea Constitucional instalada en julio de 1980, se eligió como presidente de la República hasta que se celebraran los siguientes comicios al militar Policarpo Paz García. Un arreglo entre civiles y militares que ponía de manifiesto el protagonismo que las Fuerzas Armadas tendrían en los primeros años de democracia, pese a que el poder formal recaía por primera vez en los partidos políticos. Esta Asamblea fue la encargada de promulgar la Constitución en enero de 1982, todavía hoy vigente.

El triunfo liberal se revalidó meses después, aún en pleno debate sobre la Constitución, en las elecciones de 1981. Roberto Suazo, un cercano colaborador de quien fuera el líder histórico del liberalismo, Modesto Rodas, fue elegido presidente de la República, aunque este primer gobierno democrático estuvo caracterizado por el estilo de gobierno bastante autoritario de Suazo. No en vano fue protagonista de la primera crisis política del periodo, primero al intentar modificar las normas electorales para extender su periodo de gobierno de cuatro a seis años[22] y después al querer imponer la candidatura presidencial de 1985 en un dividido Partido Liberal e influir asimismo en la nómina del PNH.[23] La intervención de las Fuerzas Armadas, las centrales

[22] La Constitución había entrado en vigor en enero, por lo que a juicio de Suazo, él había tomado posesión de su cargo bajo la normativa de 1957 que fijaba en siete años el periodo presidencial. Paradójicamente, la iniciativa de ley presentada que proponía convertir el Congreso en una Asamblea Nacional Constituyente para prolongar la presidencia de Córdova, fue firmada entre otros diputados por Roberto Micheletti. Con este fin, Suazo había nombrado en el TNE y en la CSJ a personas cercanas a él, hechos que fueron investigados por una comisión legislativa creada por el presidente del Congreso, Bu Girón, aspirante a la candidatura oficial del liberalismo opuesto a Suazo. Tras la investigación, se removieron cuatro magistrados y al presidente de la CSJ acusados de corrupción, ante lo cual Suazo ordenó detener a los nuevos miembros de la CSJ (Sieder, 1996).

[23] En ese momento el PLH estaba fraccionado en dos: el Movimiento Liberal Rodista (MLR), que era la familia liberal más conservadora, y la Alianza del Pueblo (Alipo). A su vez esta última se dividió en una de centro derecha, Alipo, y otras de centro izquierda, MLider (Movimiento Liberal Democrático) estando al frente del mismo Carlos Roberto Reina. El manejo partidista de Suazo Córdova que era a la vez coordinador general del partido y heredero del caudal político de Rodas, propició la pugna interna al negar la participación en la contienda a las otras tendencias.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

obreras y los movimientos campesinos del país, así como la voluntad de las principales élites partidistas hizo posible la firma del Acta del Compromiso de mayo de 1985 que puso fin al conflicto.

Este acuerdo sentó las bases de una mayor democratización del sistema y tuvo como resultado directo la improvisada Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas Directas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales.[24] Con este arreglo político se acordó realizar las elecciones primarias simultáneas a las elecciones presidenciales, sumando primero los votos para saber quién era ganador en cada partido y a continuación los votos de todos los candidatos para conocer el partido vencedor. Este sistema otorgó la presidencia al liberal José Azcona con un 56% de los votos al sumar todos los votos liberales más votos que los obtenidos por el PNH, aunque individualmente el candidato nacionalista Callejas había obtenido más votos que Azcona.[25] De hecho, la situación de debilidad del grupo de Azcona frente al oficialismo de su propio partido se dejó notar en toda su administración, muy condicionada por la situación bélica centroamericana. En el Congreso, el presidente tuvo que hacer frente a una oposición política sólida de 63 diputados, en tanto que su bancada, de 67 escaños, se dividió entre los *azconistas* (unos 45) y los más próximos a Suazo (22).

Las elecciones de 1989 significaron el primer traspaso de poder a manos del PNH, en la persona de Callejas, quien había ocupado

---

Este manejo de Suazo ante la imposición de la candidatura presidencial, aumentó la división incluso dentro del movimiento *rodista*, fraccionado en una oficialista que respaldaba a Suazo Córdova, en la persona de Mejía Arellano, otra que encabezó el anterior ministro de comunicaciones y transporte en el gobierno de Suazo (y electo diputado en 1981), José Azcona Hoyo, y una última, que dirigió Bú Girón el Presidente del Congreso (Posas, 2003).

[24] En términos prácticos significó además el pacto entre los partidos para distribuir determinados puestos en las instituciones del Estado Como la Junta directiva del Congreso, la Magistratura de la Corte Suprema o el entonces Tribunal Nacional de Elecciones (TNE).

[25] En el Partido Liberal Azcona (por el movimiento *azconista*) un 27.5%; Mejía Arellano (del movimiento *rodista* del PLH) un 16.2%; Bu Girón (movimiento *rodista*) un 4.2%; Carlos Roberto Reina (Movimiento Liberal Democrático Revolucionario) un 2.8%; "votos de partido al PLH" apenas el 0.3% de los votos. En el Partido Nacional: Leonardo Callejas, por el movimiento *callejista*, logró un 42.6%; Urrutia del Movimiento Cambio y Unidad Nacionalista, un 1.3%; Lardizábal un 1.4%; los votos al PNH un 0.1%. El candidato demócrata cristiano, Hernán Corrales, alcanzó menos del 2%, así como el PINU con Enrique Aguilar que logró poco más de 1.5% de los votos. Fuente: TSE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

diferentes puestos públicos en los gobiernos militares. Durante su administración se hizo frente al severo ajuste económico impuesto por el FMI, unas políticas que además de provocar el descontento popular, dieron lugar a diferentes escándalos de corrupción (incluyendo al propio Callejas) que ensombrecieron su gobierno. El liberal Carlos Roberto Reina capitalizó mucho del descontento hacia el gobierno saliente y con él se inauguró un nuevo ciclo del Partido Liberal que se extendería con Flores Facussé hasta 2001. Ambos gobiernos destacaron por las reformas a la Constitución, al Poder Judicial y a las Fuerzas Armadas, aunque la última parte de la administración de Flores se centró en gran medida en la reconstrucción del país tras el devastador huracán Mitch.

La alternancia política tuvo lugar nuevamente en las elecciones de 2001, ganadas cómodamente por la candidatura de Ricardo Maduro.[26] No obstante, la campaña presidencial de ese año no estuvo exenta de controversia por el cuestionamiento de la nacionalidad hondureña del candidato nacionalista y por lo tanto su derecho a participar en la contienda. Es más, los problemas por la candidatura impugnada por el PLH, terminaron en el "Acuerdo Patriótico", firmado por los líderes de los partidos, con el que se estableció una comisión especial de juristas que dictaminaron la nacionalidad hondureña del candidato nacionalista. Nuevamente los arreglos políticos, antes que una resolución judicial, evitaron la confrontación política.

En este sentido, un punto de referencia obligada del sistema de partidos es el pacto suscrito el 4 de septiembre de 2001 entre los candidatos presidenciales y los partidos inscritos legalmente. El "Manifiesto de los partidos al pueblo hondureño", surgió de la necesidad de realizar una serie de reformas políticas entre las que se pueden destacar la reforma electoral (la LEOP de 2004) y el compromiso de candidatos y presidentes de los partidos para que su aplicación surtiera efectos en el siguiente proceso. De hecho, los resultados positivos de estos acuerdos alentaron la negociación de un pacto de similares características con ocasión de las elecciones de 2005. El "Gran Acuerdo por Honduras", que debía ser firmado en septiembre por los cinco candidatos presidenciales, incluía importantes reformas en materia

[26] Hasta que el TNE (dominado por el PLH) permitiera su inscripción, fue el jefe de campaña de Maduro, Luis Cosenza, quien encabezó la candidatura presidencial en las primarias. El 13 de marzo de 2001 el TNE aceptó la renuncia de Cosenza y Maduro fue inscrito como candidato presidencial (Córdova Macías, 2005).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

institucional y económica así como aspectos sobre la modernización del Estado. No obstante, los desacuerdos de último momento llevaron a la negativa de los liberales a la suscripción de dicho acuerdo, pero también el PINU y la UD que consideraron que los acuerdos no les beneficiaban. Un hecho que puede verse *a posteriori* como el primer síntoma del quiebre del modelo de negociación imperante en el país y que tuvo su máxima expresión en la crisis de 2009.

Las elecciones de 2005 tuvieron lugar en un clima de novedad ante la entrada en vigor de gran parte de las reformas electorales de 2004. Entre ellas, por primera vez se realizaron primarias simultáneas para los tres niveles de elección (en los partidos con movimientos internos reconocidos, es decir, PLH y PNH)[27] y se modificó el sistema de elección de diputados, haciendo posible el voto múltiple personalizado y cruzado entre los diferentes movimientos de los dos grandes partidos. Las primarias presidenciales de liberales y nacionalistas dieron como ganadores a candidatos ya conocidos por el electorado hondureño: por el PNH, Porfirio Lobo Sosa, anteriormente diputado y presidente del Congreso, y por el Partido Liberal, Manuel Zelaya Rosales que, además de haber sido diputado, había dirigido el Fondo Hondureño de Inversión Social durante el gobierno de Reina, con lo cual también contaba con altos niveles de popularidad entre la población.

Los resultados de la contienda presidencial otorgaron una ajustada victoria del PLH, apenas del 3%, empañada además por la lentitud en la entrega de los resultados oficiales por parte del TSE, en tanto que los medios de comunicación y encuestas a pie de urna ya habían anunciado el triunfo de Zelaya, lo cual dio lugar no sólo a momentos de incertidumbre, sino también derivó en cierta desconfianza en el proceso y descrédito del organismo electoral. De hecho, la no aceptación del triunfo por parte del candidato nacionalista que rechazó los resultados provisionales del TSE terminó con la mediación del embajador de Estados Unidos. El 5 de diciembre el organismo electoral confirmó el triunfo del PLH de forma definitiva.

---

[27] Antes eran los candidatos presidenciales, especialmente los líderes nacionales de los partidos, los que negociaban los puestos de las planillas en función del porcentaje de votos que cada uno de los movimientos había logrado en las primarias presidenciales para que todas las facciones lograran representación (Taylor-Robinson, 2010).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

2. *La crisis política de 2009 y el contexto de las elecciones*

Manuel Zelaya configuró un gobierno centrista en su inicio, reflejo de las negociaciones que tuvo que realizar con las diferentes facciones de la familia liberal, aunque la continua renovación de los Ministerios le permitió rodearse progresivamente de personas más afines a su proyecto político. No obstante, muchos de los candidatos a diputados de la corriente *melista* habían perdido en las primarias frente a la corriente del *rodismo* y de Micheletti, entonces presidente del Congreso; es decir, la derecha del PLH. Esto tuvo como resultado directo una bancada que no era completamente afín al presidente, a lo que hay que unir las visibles desavenencias con su vicepresidente, Elvin Santos, lo cual se dejó notar en momentos claves de la legislatura. No sorprende que Zelaya se viera obligado a pactar con DC y UD, o incluso a introducir sus propuestas a través de la UD en vez de hacerlo por medio de su partido. De hecho, gran parte de la bancada liberal se opuso en diferentes ocasiones ante lo que muchos consideraron la deriva *izquierdista* del presidente Zelaya con la firma de Petrocaribe en enero de 2008 o la adhesión al ALBA en octubre de 2008 (Cálix, 2010a).

Precisamente en esa coyuntura tuvieron lugar las primarias e internas que añadieron más puntos de fricción entre el presidente y su propio partido, poniendo de manifiesto, una vez más, los problemas internos del liberalismo por lograr la precandidatura a la presidencia y por consolidar los espacios de poder dentro de la organización. En estas elecciones se enfrentaron dos movimientos con gran fortaleza en el PLH: el que lideraba el entonces presidente del Congreso, Roberto Micheletti, y quien estaba al mando de la vicepresidencia, Elvin Santos.[28] Ambos eran representantes de las facciones más a la derecha del partido, pero mientras que el primero representaba el sector más conservador y con mayor experiencia política dentro del liberalismo, Santos reunía al sector más joven pero también a los contrarios al *michelettismo*. Además, ambas precandidaturas tenían obstáculos legales que fueron resueltas unos pocos días antes de las elecciones primarias.[29] Zelaya, si bien no apostó por ninguno de ellos al

[28] A estos dos les acompañaron los movimientos de Maldonado, Nolasco y Ramírez.

[29] Santos, que no podía ser candidato al haber ejercido la presidencia en diferentes momentos, renunció a la vicepresidencia ante el Congreso Nacional, aunque

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

inicio, se inclinó en la recta final de las primaras por Micheletti justo cuando el Congreso aprobó la entrada de Honduras en el ALBA.

Realizadas las primarias e internas, aparecieron los primeros síntomas de fractura en el PLH al negociar el candidato ganador, Santos, los puestos de la dirigencia con el movimiento de Micheletti (empezando por la presidencia del partido a manos de este último) sin respetar los resultados de las internas. Este hecho, que se defendió por el bien de la unidad del liberalismo, trajo consigo la crítica entre los sectores favorables a Zelaya y los contrarios a Micheletti. Pero al enfrentamiento ejecutivo-legislativo con origen en la lucha por los espacios del partido, hay que unir las polémicas de carácter externo que también fueron acumulando tensión interinstitucional y que confluyeron en junio de 2009: la huelga de fiscales en abril de 2008,[30] la renovación de la Corte Suprema de Justicia en enero de 2009,[31] la aprobación

no se le dio curso a su renuncia en primera instancia, por lo que Santos delegó en Mauricio Villeda la candidatura presidencial en espera de resolver el impedimento legal. El TSE lo inscribió después de su victoria en las primarias. Micheletti, en virtud del artículo 240 de la Constitución reformado en 2002 y ratificado en 2003, tampoco podía ser candidato porque había sido presidente del Congreso en el periodo anterior a las elecciones. Antes de él, Carlos Flores, Pineda Ponce (del PLH) y el mismo Pepe Lobo (PNH) habían sido presidentes del Congreso y candidatos posteriormente. Con el argumento de que ese artículo constitucional era de los considerados "pétreos", por lo tanto irreformable, promovió la inconstitucionalidad del mismo. Conforme a la sentencia RI 271-07 de la Corte Suprema de Justicia sobre el recurso de inconstitucionalidad 514-2008, se declaró con lugar la garantía de inconstitucionalidad interpuesta por razón de forma y por vía de acción. El pleno de la CSJ declaró el 13 de noviembre de 2008 la inconstitucionalidad de esa reforma, derogándola y Micheletti pudo ser candidato para las primarias de 2008, celebradas tan sólo dos semanas después. Pero además, al anular parte de la reforma constitucional se regresó al esquema de los tres designados presidenciales, lo que provocó cierta improvisación para los precandidatos que tuvieron que añadir dos nombres más a la nómina de las primarias.

[30] En esta crisis cuatro fiscales iniciaron una huelga de hambre en abril de 2008 en protesta por la corrupción, demandando la apertura de juicios y la destitución del fiscal general de la República y su adjunto, iniciativa respaldada por Zelaya y por otros fiscales. La crisis terminó con la aprobación por parte del Congreso del decreto que modificaba el artículo 25 de la Ley del Ministerio Público y que permitía investigar y sancionar la actividad del fiscal general y el adjunto.

[31] La renovación debía se hacer antes del 25 de enero de 2009 y para ello el Congreso debía elegir por dos tercios a los magistrados a partir de una lista propuesta por la Junta Nominadora, que presentó sus candidatos el 23 de enero. A las diferencias de criterio entre el Ejecutivo y el Legislativo en la elección de los magistrados, se unió a la falta de sintonía de Zelaya con su propia bancada. Por ello, no pudo controlar

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de políticas tan populares como el aumento del salario mínimo pero que no contaban con el apoyo de la élite empresarial hondureña ni con su bancada (Cálix, 2010a) y, finalmente, la propuesta de la consulta no vinculante sobre la cuarta urna. En ella, los hondureños debían decidir si querían o no una urna adicional para las elecciones generales de noviembre en la que se preguntara sobre la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente. Esta fue sin duda la cuestión que protagonizó la agenda política nacional durante 2009.

Aunque es difícil asegurar que la propuesta de la elaboración de una nueva Constitución era compartida por todos los partidos políticos, lo cierto es que la cuarta urna fue un tema bien acogido por parte de una ciudadanía que, tradicionalmente excluida, demandaba espacios para una mayor participación política (Salomón, 2009). Hasta tal punto que varios candidatos plantearon la pertinencia de una futura Asamblea Constituyente. Sin embargo, no hubo una propuesta única y consensuada ni entre los partidos ni al interior del ya dividido PLH; únicamente la UD persistió en su apoyo al proyecto de la consulta de la cuarta urna que propuso Zelaya.

Ante el fracaso de una negociación sobre la consulta, comenzaron las primeras voces contrarias por la ilegalidad que supondría modificar los llamados artículos "pétreos" de la Constitución que por definición son irreformables.[32] Así, muchos vieron en la cuarta urna de Zelaya si no los deseos de continuidad y reeleccionismo de éste, sí un modo de continuar su proyecto con la convocatoria de una Constituyente que acortaría el periodo presidencial y allanaría el camino a su posible reelección o a la permanencia de un liberal en el poder. La cercanía de Zelaya con los otros países del ALBA no hizo más que añadir motivos de preocupación a la élite política y económica hondureña (CVR, 2011).

---

la nominación, a pesar de las presiones para que la esposa de Enrique Flores Lanza (Marlina Dubón), ministro de la Presidencia en ese momento, fuera elegida presidenta de la Corte. Independientemente de la motivación que Zelaya para manejar la nominación de la CSJ lo cierto es que no era la primera vez que un presidente intentaba algo similar (Suazo en 1985). La tensión alcanzó su punto máximo con las amenazas de golpe y contragolpe en enero de 2009. Véase CVR (2011).

[32] Según el artículo 374, son pétreos: el artículo que establece la manera en que se puede reformar la Constitución, el que establece la forma de gobierno, el territorio nacional, el periodo presidencial, la prohibición para ser nuevamente presidente de la República y el referente a quienes no pueden ser presidente de la República por el periodo subsiguiente. También la Constitución, según su artículo 5o. restringe su reforma mediante la consulta popular.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Así las cosas, la agenda política de los meses previos a la consulta giró en torno a la legalidad y constitucionalidad de la cuarta urna propuesta por el presidente que se debía realizar el 28 de junio. Si bien la mayoría de las instituciones eran contrarias a la misma, a las que se unieron diferentes organizaciones sociales aglutinadas en la UCD,[33] desde la sociedad civil se había generado también un fuerte movimiento de apoyo al proyecto, polarizando extraordinariamente el ambiente. Con el fin de sortear los impedimentos legales que existían, puesto que una consulta la debía hacer el TSE pero implicaba negociar con el liberalismo menos afín al presidente (y el mismo problema sucedía con la CSJ), Zelaya terminó por promoverla de un modo unilateral, intentando sin éxito que las Fuerzas Armadas se implicaran en el proceso.[34]

Esto precipitó los hechos de la semana del 22 de junio, que terminó con el golpe de Estado, la expulsión del presidente del país la madrugada del 28 y la instauración de un gobierno de facto encabezado por Micheletti (CVR, 2011; Llanos y Marsteintredet, 2010). La oposición a la expulsión de Zelaya marcó también el nacimiento de un nuevo actor político: el Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP). Este movimiento congregó en las primeras horas del golpe a miembros del Bloque Popular, asociaciones obreras y campesinas, miembros de la UD, disidentes de PINU-SD y una gran masa de liberales, que pedían el retorno al orden constitucional y la vuelta del ex presidente. Sin embargo, una vez Zelaya fuera de juego, y con la

[33] La Unión Cívica Democrática reunió desde junio diferentes organizaciones sociales en oposición al proyecto de la cuarta urna de Zelaya y en "defensa del orden constitucional".

[34] Zelaya destituyó al general Romeo Vásquez como jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas al negarse éste a distribuir el material necesario para la consulta. Las Fuerzas Armadas fueron las encargadas de detener a Zelaya, cumpliendo órdenes de captura de la CSJ, aunque nunca fue llevado a los tribunales, sino que en un acto claramente contrario a la Constitución que prohíbe la expatriación, lo enviaron a Costa Rica. Hay que tener en cuenta que el artículo 239 de la Constitución no sólo prohíbe la reelección, sino que además plantea las consecuencias de inhabilitación y cese inmediato de los cargos para quien proponga la reforma del mismo. Sin embargo, el juicio político al presidente había sido eliminado de la Constitución en la reforma de 2003. Además, como no había un vicepresidente (Santos había renunciado para ser candidato), el presidente podía ser suspendido del cargo y el presidente del Congreso sería el presidente automáticamente, por ello para una parte de las élites políticas se hablaba, erróneamente, de "sucesión presidencial" (Orellana, 2009).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

proximidad de las elecciones, el esfuerzo de los partidos fue distanciarse de los hechos y afrontar la campaña de unas elecciones que harían recuperar cierta normalidad democrática al país.

Los comicios de 2009 tuvieron lugar en medio de la crisis política abierta tras el golpe de estado, la expulsión de Zelaya y el cuestionamiento interno e internacional al régimen de facto instaurado. A la candidatura del liberal Elvin Santos, que antes de la crisis se veía como clara vencedora, se enfrentó un nacionalismo fortalecido coyunturalmente en la figura de Pepe Lobo que registró el mayor triunfo electoral en la etapa democrática (más del 56%). Un PLH fracturado internamente entre quienes eran favorables a Zelaya y quienes lo condenaban, recibió un duro revés electoral. Por su parte, los partidos pequeños a pesar de la incertidumbre que rodeó el proceso, y la deserción de numerosas candidaturas semanas antes de los comicios, aumentaron incluso el número de votos comparando con el proceso de 2005. La única candidatura presidencial independiente, la de Carlos H. Reyes que aglutinaba parte de las organizaciones presentes en el FNRP, y que contaba con una intención de voto cercana al 4%, fue retirada poco antes de la cita electoral al considerar que la participación en las elecciones legitimaba el golpe de estado. La abstención en estas elecciones fue muy elevada, llegando casi al 50%.

Porfirio Lobo Sosa inició en enero de 2010 un gobierno de unidad, siendo este uno de los puntos del Acuerdo Tegucigalpa-San José que se firmó para intentar cerrar la crisis (CVR, 2011). En este gabinete participaron miembros destacados de todos los partidos políticos con la tarea urgente de recuperar la normalidad democrática, retomar las relaciones de un país aislado internacionalmente y recuperar la asistencia financiera internacional. Tareas que no fueron sencillas en un país fuertemente polarizado tras el golpe y que arrastra problemas endémicos de pobreza, desigualdad, inseguridad, criminalidad y altos niveles de corrupción agravados si cabe aún más tras 2009. No obstante, la posición centrista y conciliadora de Lobo le ocasionó numerosas críticas dentro y fuera de su partido, especialmente por incluir en su gabinete a personas ajenas al nacionalismo y por su interés de negociar la convocatoria a una eventual Asamblea Nacional Constituyente[35]

[35] De hecho, la reforma al artículo 5o. de la Constitución, ratificada por el Congreso en febrero de 2011, facilita la petición de referéndum popular sin limitación de

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

y facilitar el regreso de Zelaya, que tuvo lugar en mayo de 2011.[36]

3. *El inicio de la transformación del sistema de partidos y las elecciones de 2013*

Las condiciones excepcionales generadas por la crisis tuvieron un impacto directo en el mapa partidista hondureño. No sólo hubo un mayor incentivo a facilitar el proceso de inscripción de nuevas fuerzas políticas por parte de la élite tradicional, sino también un apoyo manifiesto de la ciudadanía más crítica a los partidos tradicionales a la creación de nuevas fuerzas políticas.[37] De este modo y por primera vez en décadas, aumentó el número de partidos en Honduras con la inscripción a lo largo de 2012 de cuatro nuevos partidos. Estos fueron, de algún modo, la traducción política de los intereses en conflicto, dos a favor y dos en contra del cambio que implicaba la convocatoria de una nueva ANC.

El primero de ellos fue el partido Libertad y Refundación (Libre) inscrito en mayo de 2012. Surgió como el brazo político del Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP), y fue además una de las condiciones impuestas por los actores internacionales en el Acuerdo de Cartagena.[38] Debido a este origen el partido presenta dos rasgos

---

los temas. Es decir, con esta modificación cualquier artículo de la Constitución podría ser reformado, incluidos los pétreos, aunque necesitaría el apoyo de dos tercios del Congreso.

[36] Zelaya, expulsado a Costa Rica el 28 de junio, regresó clandestinamente a Honduras el 23 de septiembre y se refugió en la Embajada de Brasil hasta la toma de posesión de Pepe Lobo, día en que (salvoconducto de por medio) abandonó el país para exiliarse en República Dominicana hasta mayo de 2011.

[37] Para la creación de nuevos partidos, se debe acreditar, además de los documentos relativos al programa e ideario, una estructura organizativa a nivel municipal y departamental en más de la mitad de municipios del país, y la firma de ciudadanos equivalentes al 2% del total de votos emitidos en la última elección presidencial (42,000). Esta inscripción se debe hacer en un año no electoral.

[38] El Acuerdo de Cartagena (mayo de 2011), "Acuerdo para la reconciliación nacional y la consolidación del sistema democrático en la República de Honduras", puso fin al menos formalmente a la crisis política desencadenada en 2009. En términos generales, el pacto significó la reinserción de Honduras en la OEA y el retorno con todas las garantías constitucionales de Zelaya, a quien se le anularon los juicios pendientes en su contra, aunque dejó fuera de él aspectos clave como las responsabilidades del golpe, las violaciones de derechos humanos perpetradas después de aquel o la reparación a las víctimas. Además, consagró el artículo 5o. de la Constitución reformado en febrero como el camino legal para la convocatoria a una ANC (vía

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

fundamentales. El primero de ellos es la diversidad interna de la organización, donde encontramos elementos partidistas, sociales y gremiales, aunque hay un mayor predominio de ex liberales. Esta pluralidad de intereses tomó forma de cinco movimientos internos de cara a los procesos internos de noviembre de ese año, y donde tuvieron gran peso ex funcionarios de la administración de Zelaya: el Movimiento Resistencia Popular (MRP) coordinado por Rasel Tomé; el Movimiento 5 de Julio dirigido por Nelson Ávila; Liberales en Resistencia 28 de Junio, cuya línea está constituida por antiguos liberales y bajo el mando de Carlos Zelaya; el Pueblo Organizado en Resistencia (POR) liderado por Mauricio Ramos, y, por último, Fuerza Refundación Popular (FRP) encabezado por el líder sindical Juan Barahona y que agrupó la izquierda social hondureña (Otero Felipe, 2013).

El segundo elemento relevante para entender el rendimiento de Libre desde sus inicios es la cobertura nacional y social heredera del Frente, así como también su relación privilegiada con los sindicatos del sector público, campesinos y estudiantes. Además, el hecho de acoger gran número de simpatizantes de partidos tradicionales, sobre todo liberales, comenzando por el propio Zelaya que fue coordinador del FRNP, le ayudaron a posicionarse como el actor político de mayor visibilidad desde su nacimiento, proporcionándole la presencia e implantación en todo el país. El segundo partido político también surgido del FNRP y ubicado en la izquierda fue el Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (FAPER), reconocido por el TSE en mayo de 2012. Este partido político fue coordinado por Andrés Pavón, dirigente del Comité Hondureño para la Defensa de los Derechos Humanos (Codeh) y estuvo formado por organizaciones populares y ex militantes de UD y PLH, aunque contó desde el principio con una menor estructuración fuera de la capital y por lo tanto, menos capacidad de actuación y de movilización del voto, como mostraron las elecciones de 2013.

Dos partidos surgieron en la derecha del espectro ideológico, partiendo de la crítica a los partidos políticos existentes y en contra de una nueva ANC. El primero de ellos fue el Partido Anticorrupción

consulta popular) y la inscripción de la FNRP como fuerza política. Libre fue inicialmente creado en junio de 2011 como Frente Amplio de Resistencia Popular (FARP), pero pasó a denominarse partido Libertad y Refundación o Libre en 2012, para diferenciarse del otro partido surgido de la Resistencia, FAPER.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

(PAC) creado por Salvador Nasralla, un periodista deportivo de gran popularidad en el país. Este partido tuvo como lema principal la lucha contra la corrupción y la regeneración de la institucionalidad del país. Logró articular una buena estructura territorial en pocos meses en los principales centros urbanos del país, siendo mucho más débil en las zonas rurales. El segundo fue el partido Alianza Patriótica Hondureña, o La Alianza, partido creado por el general retirado Romeo Vásquez Velásquez, quien fuera jefe de las Fuerzas Armadas en tiempos de Zelaya. Estaba compuesto por otros ex generales retirados y reservistas de las Fuerzas Armadas, y buscaba el apoyo en ciudadanos críticos con el bipartidismo y la tendencia conciliadora del gobierno nacionalista de Lobo. Este partido se ubicaba más hacia la extrema derecha y representaba de algún modo la recuperación del espacio político que las Fuerzas Armadas abandonaron en los años noventa (Otero Felipe, 2013).

En este contexto de novedad tuvieron lugar las elecciones primarias e internas para autoridades partidistas el 18 de noviembre de 2012 donde participaron los partidos con movimientos internos.[39] Unos procesos de enorme trascendencia porque no sólo definirían la correlación de fuerzas al interior de los dos partidos tradicionales, sino que eran también una prueba del apoyo ciudadano con el que contaba Libre. En el caso del PLH estas elecciones tuvieron una particular relevancia, pues además de elegirse los candidatos para las elecciones, también se renovaba la directiva del partido, lo que en principio podría poner un punto final a los problemas de unidad interna que arrastraba de los últimos años.[40]

En esta ocasión se enfrentaron las corrientes lideradas por Mauricio Villeda, Yani Rosenthal y Esteban Handal, candidatos con una larga trayectoria en el partido pero procedentes de diferentes sectores. Mauricio Villeda, hijo del ex presidente de la República entre 1957

[39] Aunque FAPER a contaba con dos corrientes (Movimiento Amplio Reformador y Solidaridad Organización y Lucha), no realizó elecciones al haber alcanzado un acuerdo sobre el reparto de las candidaturas.

[40] Los intentos de unidad en el PLH fueron numerosos desde 2009. Dos de ellos tuvieron lugar en 2010, cuando el ex ministro, Edmundo Orellana, creó el Movimiento Cruzada de Unidad y Dignificación del Partido Liberal. Poco después se creó el Foro de Unidad Liberal, en el que confluyeron diferentes sectores liberales contrarios a la expulsión de Zelaya. Ambos trataron de tender puentes con el Comité Central Ejecutivo presidido por Santos para adelantar las internas y renovar una dirigencia al que muchos no reconocían.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

y 1963, representaba al ala más conservadora del partido, que aupó a Santos como candidato y respaldó en 2009 la administración de Micheletti tras el golpe. El sector más progresista del Partido Liberal tuvo como candidato presidencial a Yani Rosenthal, hijo del histórico dirigente Jaime Rosenthal. Yani, fue ministro de la presidencia con Zelaya y uno de los que se manifestó en contra del golpe, aunque nunca abandonó el liberalismo, sino que protagonizó diferentes intentos de unidad del partido. El tercer candidato fue Esteban Handal, perteneciente a los sectores más conciliadores del partido cuyas aspiraciones de victoria eran escasas.

Mauricio Villeda se alzó con el triunfo siendo el candidato con más votos en los tres niveles de elección. Logró ser la primera opción en los departamentos más poblados, aunque el Yanismo fue el que más candidatos a alcaldes logró y con ello quien más convencionales obtuvo para elegir la nueva directiva (196 frente a 100). Estos resultados volvieron a generar mucha controversia para la elección de la presidencia del CCEPL, debido a la presión de las bases del Yanismo para que Villeda cediera la presidencia a Rosenthal, condicionando así su apoyo en las elecciones generales. Finalmente, la convención del partido celebrada en mayo de 2013 eligió la directiva del partido donde se afianzaron los sectores más conservadores del liberalismo (Otero Felipe, 2013).

En las primarias del PNH hubo un total de siete movimientos, aunque sólo dos de ellos tenían posibilidades reales de triunfo: "Azules Unidos", del entonces presidente del Congreso Nacional, Juan Orlando Hernández, y "Salvemos Honduras" que abanderaba el alcalde de Tegucigalpa y presidente del partido, Ricardo Álvarez. Ambos eran representantes del nacionalismo con larga trayectoria en el partido: el primero más tradicional y ligado a los sectores rurales, y el segundo más próximo a la élite empresarial más conservadora del partido que tomó las riendas de la organización bajo el liderazgo del ex presidente Callejas. Los resultados fueron favorables al movimiento "Azules Unidos" que ganó la mayoría de los departamentos rurales y menos poblados, y se hizo con la mayoría de las candidaturas a diputados y alcaldes.

La diferencia de votos en el nivel presidencial fue menor de lo acostumbrado, porque Álvarez obtuvo un gran apoyo electoral en los sectores urbanos, especialmente en Francisco Morazán. Este triunfo se repitió en las elecciones a puestos de la directiva del partido, poniendo de manifiesto una vez más, la importancia de disponer de los

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

recursos que facilita la presidencia del Congreso y con ello contar con la estructura del partido y el trabajo de activistas y dirigentes de base en estos procesos. Con una participación cercana al millón de ciudadanos, el partido en su conjunto obtuvo un 27% más de votos respecto a las primarias anteriores y fue también el que más candidaturas logró para el Congreso. Unos resultados que confirmaron la fortaleza del PNH en cuanto a la capacidad de movilizar electores en todo el territorio nacional (Otero Felipe, 2013).

Las elecciones internas de Libre significaron una prueba al apoyo ciudadano para las generales posteriores y, en particular, de su candidata presidencial, la esposa de Zelaya, Xiomara Castro, quien fue arropada por todos los movimientos internos de la organización. El partido obtuvo muy buenos resultados en las primarias presidenciales, siendo la candidatura más votada de todas las que se presentaron, con más de medio millón de votos. También fue notable su éxito en el ámbito legislativo al obtener varios candidatos un mayor número de marcas que los del PLH. Estos procesos evidenciaron además las dificultades del liberalismo para recuperar las bases electorales perdidas desde 2009 y el trasvase de votos a varios candidatos de Libre.

La campaña para las elecciones de noviembre comenzó inmediatamente después de las primarias, con la novedad de la presencia de nuevos partidos políticos y con ello una mayor diversidad en las opciones políticas de los hondureños, desde las más progresistas (Libre, FAPER, PUD y PINU) a las más conservadoras (PNH, PLH, PAC, PDCH, y la Alianza). A pesar de esto, no hubo propuestas muy concretas en políticas públicas, más allá de la nueva ANC y el "cambio" por parte de Libre y FAPER. La mayoría de ellos hicieron énfasis en la lucha contra la violencia y la mejora de la seguridad en un país que ha experimentado durante el gobierno de Lobo una escalada de violencia sin precedentes relacionada con el tráfico de drogas. Otros temas presentes en los programas fueron la lucha contra la pobreza, la corrupción, o la crisis económica, temas recurrentes en elecciones previas. Esta campaña presentó numerosos episodios de violencia e intimidación especialmente contra activistas de Libre (Otero Felipe, 2014a).

Gran parte de las pautas vistas en las primarias se repitieron en estas históricas y atípicas elecciones generales de noviembre de 2013 que contaron con nueve candidaturas presidenciales, cuatro de ellas de reciente creación. El candidato presidencial nacionalista, Hernández, fue declarado ganador con algo más de un millón de votos,

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

un 36.8%, a pesar de las acusaciones de fraude por parte de Xiomara Castro que con un 28.7% fue segunda, y Nasralla, cuarto con un 13.4%. El PNH fue también fue el partido más votado en el legislativo, donde ganó el mayor número de bancas (48) aunque no la mayoría, y también fue el que acumuló más alcaldías, 183.

Por primera vez en su historia, el PLH pasó a ser el tercer partido más votado tanto en el nivel presidencial como en el legislativo, por detrás de Libre. No obstante, su potente estructura territorial le permitió retener cierto poder a nivel municipal, logrando 83 alcaldes. Libre logró 37 diputados repartidos en 15 de los 18 departamentos del país y 31 alcaldías, en tanto que el PAC de Salvador Nasralla entró exitosamente en el Congreso con 13 diputados. Por su parte, los partidos minoritarios tuvieron resultados modestos a nivel presidencial, apenas un 1% de los votos. En el legislativo su rendimiento fue heterogéneo porque aunque tanto el PDCH como PINU y PUD redujeron su presencia en la Cámara, lograron un diputado cada uno, mientras que FAPER y la Alianza no obtuvieron ninguno; es más, como tampoco alcanzaron el 2% de los votos al nivel presidencial fueron cancelados por el TSE en mayo de 2014, cumpliendo con las disposiciones previstas en la LEOP.

Estos resultados confirman el fin del bipartidismo hondureño y ponen de manifiesto dos cosas: por un lado, que a pesar de la victoria del PNH, los resultados tienen una lectura negativa si se compara con los obtenidos cuatro años antes; el partido perdió 23 diputados y 8 alcaldes respecto a 2009. Teniendo esto en cuenta, Hernández ha tenido que hacer frente a un Congreso más fragmentado y diverso con una oposición más sólida que la que tuvo Porfirio Lobo. Por otro lado, se ha evidenciado que la fractura del PLH iniciada en 2009 está lejos de cerrarse y que el trasvase puntual de votantes a Libre a nivel legislativo y presidencial, limita y compromete su capacidad de actuación en el legislativo; el partido debe optar durante este periodo entre colaborar con el PNH o posicionarse como actor diferenciado del nacionalismo al tiempo que trabaja en su reestructuración interna.

4. *Balance de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales*

En términos estrictamente electorales, y con las salvedades que deben tenerse en cuenta de los dos últimos procesos, se pueden destacar tres

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

elementos comunes a los resultados de los comicios presidenciales (tabla 3): en primer lugar, la notable estabilidad de los apoyos electorales a los dos partidos mayoritarios; incluso en las elecciones que significaron la alternancia del partido en el gobierno, no se advierte un voto de castigo hacia el gobierno saliente. Los resultados en 2009 podrían reflejar por un lado, la sanción de una parte de los liberales al oficialismo del partido que representaba Elvin Santos y, por otro, el apoyo a la élite tradicional que vio en estos comicios una forma de normalizar la situación tras la salida de Zelaya.

A este claro protagonismo del PLH y el PNH, hay que añadir el bajo rendimiento de los tres partidos minoritarios, en los que apenas han superado conjuntamente el 4% de los sufragios. A la luz de los datos, podemos asegurar que el electorado hondureño no los ha considerado alternativa de gobierno; un aspecto que inevitablemente se liga con la escasa capacidad de estos partidos de otorgar recursos estatales, indispensables para lograr votos en un sistema tan clientelar como el hondureño. En segundo lugar, si observamos los resultados electorales a nivel departamental se advierte cómo el PNH nunca ha cedido los que son sus bastiones electorales: Copán, Lempira e Intibucá, ganando casi siempre Choluteca y Valle, incluso en las elecciones en que ha sido perdedor.

El PLH, si bien ha ganado cinco de las ocho elecciones presidenciales, tan solo ha retenido el voto en El Paraíso y Ocotepeque y, cuando ha ganado, lo ha hecho movilizando el voto urbano. El tercer aspecto en común de estos comicios es el perfil de los candidatos presidenciales liberales y nacionalistas, todos ellos empresarios o terratenientes con una dilatada trayectoria política en el partido (donde crearon exitosos movimientos internos) e incluso en la administración pública y, por lo tanto, bien conocidos por los ciudadanos.

Desde 2009 se advierte una ruptura de estas tres tendencias que cristaliza en las elecciones de 2013. La entrada de nuevos competidores a la Presidencia de la República, en particular, Libre y PAC, ocasionó una notable reducción en el porcentaje de votos obtenidos por los dos partidos tradicionales, especialmente para el PLH que fue desplazado a la tercera posición, por detrás de Libre. Pero además modificó el patrón de apoyo electoral a nivel departamental: mientras que el PNH se afianzó en casi todo el país siendo primera fuerza en trece de los dieciocho departamentos, el PLH fue el más votado tan solo en uno (Islas de la Bahía). Libre desplazó a los liberales en buena

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

parte del país, siendo el más votado en Olancho, Colón y Gracias a Dios y segunda en once departamentos. Acusando una menor estructura territorial, el PAC obtuvo buenos resultados en los dos departamentos más urbanos, especialmente en Cortés, donde Nasralla fue el candidato con más apoyos, y en Francisco Morazán.

El resto de partidos minoritarios atrajeron menos del 1% de los votos (Otero Felipe, 2014b). La última diferencia relevante respecto a los comicios previos es la presencia por primera vez de candidatos presidenciales ajenos a la política tradicional: Xiomara Castro, ex primera dama con escasa actividad política previa aunque con gran popularidad desde la expulsión de Zelaya, Salvador Nasralla, periodista deportivo muy conocido, Vázquez, ex jefe de las Fuerzas Armadas, y Andrés Pavón, activista de los derechos humanos.

Tabla 5
Resultado porcentual de las elecciones presidenciales
1981-2013

Partido	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013
PLH	53.93	51.01	44.31	53.01	52.65	44.26	49.90	38.12	20.30
PNH	41.61	45.48	52.30	42.97	44.28	52.21	46.22	56.56	36.89
PINU	2.49	1.54	1.94	2.83	2.10	1.45	1.00	1.86	0.14
PDCH	1.62	1.96	1.45	1.19	1.25	0.97	1.39	1.79	0.17
PUD	-	-	-	-	1.23	1.11	1.49	1.68	0.10
LIBRE									28.78
PAC									13.43
ALIANZA									0.20
Total	100*	100	100	100	100	100	100	100	100

* Otros candidatos: 0.34%. El PUD fue en coalición con FAPER con Andrés Pavón como candidato.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral.

En lo que se refiere a las elecciones legislativas, el dominio de los dos partidos tradicionales también ha sido claro en todo el periodo democrático hasta 2013, a pesar de las diferentes reformas electorales que

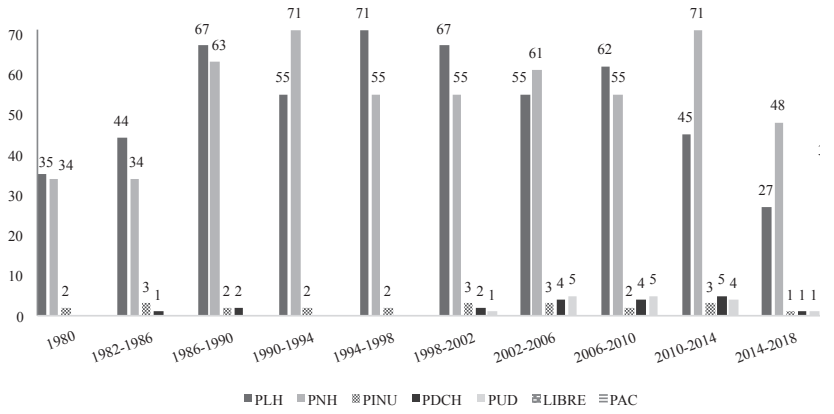
DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

han alterado el modo de elegir a los diputados tanto en la modalidad de la papeleta como en el sistema de reparto de escaños. Además, se puede destacar la influencia decisiva de los resultados en la votación presidencial; es decir, el partido que ha ganado la presidencia ha obtenido siempre el mayor número de bancas en el Congreso (gráfico 1). Tampoco en el ámbito legislativo los partidos minoritarios se han percibido como alternativa real al bipartidismo, a pesar de su incremento de votos desde 1997.

La capacidad de arrastre del voto al presidente ha sido considerable y es especialmente visible en los departamentos más tradicionales y rurales, que son además los de menor magnitud, donde el arraigo al liberalismo-nacionalismo ha sido alto y la diferencia entre los resultados de elecciones presidenciales y legislativas pequeña. Por su parte, los escaños obtenidos por los partidos minoritarios se han concentrado en zonas urbanas, especialmente en los departamentos de Francisco Morazán y Cortés. Entre los partidos minoritarios puede destacarse el rendimiento similar del PINU, PUD y PDCH, que han sufrido cierto estancamiento en el número de escaños ganados.

Gráfico 1
Evolución de la composición del Congreso Nacional
1980-2018[41]



41 Siguiendo la normativa constitucional, las legislaturas se instalan en enero del siguiente año a la realización de elecciones.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo a los resultados porcentuales (tabla 5) se observa cómo hasta 1993 la proporción de votos sumados por los pequeños partidos en las legislativas apenas llegaba al 4%, mientras que en 1997 con la entrada en competición del PUD lograron el 8.8% y fueron consolidaron su presencia en cada una de las citas electorales. La implementación del voto domiciliario y separado en papeletas separadas desde 1997 permitió el crecimiento en el caudal de sufragios en los partidos pequeños que consolidaron su presencia en la Cámara, aunque esta innovación también trajo consigo un aumento considerable de los votos blancos y nulos (Cálix, 2010b). A partir de esa fecha y con la excepción de los comicios de 2009, el partido ganador en la presidencia no logrará una mayoría en escaños teniéndose que apoyar en alianzas con uno de los partidos pequeños, un hecho que sucedió en los gobiernos de Maduro, contando con el apoyo de la Democracia Cristiana y Zelaya, con la UD.

La introducción del sufragio personalizado en 2005, incluyendo la fotografía de los candidatos, ha reforzado la posibilidad de que el elector otorgara su voto a diputados pertenecientes a movimientos y partidos. Sin embargo, el voto en bloque (esto es, presidencial y legislativo al mismo partido) sigue siendo la opción mayoritaria para muchos hondureños que aun cuando no tengan una fuerte identidad partidista votan estratégicamente al partido (o candidato) que tiene más posibilidad de ganar la elección. Un comportamiento explicado por la fuerza del componente clientelar por ello, y a pesar de que el voto separado haría posible teóricamente un ejecutivo y un legislativo en manos de diferentes fuerzas políticas, en la práctica no ha sucedido todavía.

El contexto en que tuvieron lugar las elecciones de 2009 explica en buena medida los malos resultados del liberalismo, muy castigado por sus electores así como de votantes independientes que decidieron no apoyar unas elecciones en tal coyuntura, mientras que los tres partidos minoritarios incluso ganaron un representante más. Estas elecciones celebradas en plena crisis política dieron como resultado una holgada victoria de los nacionalistas también en el Congreso.[42]

[42] Para estas elecciones 42 liberales y 32 nacionalistas, cuatro de la UD, dos del PINU y tres de la democracia cristiana buscaron reelegirse. En los resultados del 29

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Nuevamente, las elecciones de 2013 confirman que estamos ante un cambio de ciclo con la entrada de Libre y PAC, siendo la segunda y cuarta fuerza política respectivamente, lo que ha dado lugar a un Congreso muy fragmentado.

Tabla 6
Resultado porcentual de las elecciones legislativas
1980-2013

Partido	1980	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013
PLH	51.68	53.93	51.01	44.31	53.01	49.55	40.82	46.02	33.30	16.97
PNH	44.15	41.61	45.48	52.30	42.97	41.56	46.46	39.84	53.90	33.64
PINU	3.65	2.49	1.54	1.94	2.83	4.13	4.56	3.78	4.9	1.83
PDCH	-	1.62	1.96	1.45	1.19	2.62	3.69	4.67	3.9	1.62
PUD	-	-	-	-	-	2.14	4.46	5.66	3.8	1.71
LIBRE										27.51
PAC										15.15
ALIANZA										0.99
FAPER										0.47
Total*		100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Otros partidos: en 1980, 0.52%; 0.34% en 1981, y en 2009, 0.2%. Para las elecciones de 2009 el porcentaje de votos ha sido calculado a partir de los resultados de cada partido en los correspondientes departamentos.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el Tribunal Supremo Electoral.

Los resultados de los dos grandes partidos en presidenciales y legislativas se han reproducido en el nivel municipal. El fuerte arraigo de los partidos tradicionales no ha cambiado mucho desde la reforma electoral que permitió en la papeleta presidencial la elección separada de los alcaldes en los comicios de 1993. Hasta ese año los alcaldes se elegían a partir de los resultados obtenidos en el nivel presidencial, de manera que el efecto arrastre del partido ganador era inevitable. Las raíces históricas del PLH y PNH, junto con la capacidad de movilizar su maqui-

de noviembre lograron la reelección 13 nacionalistas, 16 liberales, dos de la DC y un diputado PINU y la UD.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

naria en la búsqueda y movilización del voto local, son aspectos que les han permitido mantenerse a ambos como los dueños del poder local.

La penetración territorial de los partidos pequeños ha sido, al contrario, mucho más limitada. Elementos relacionados con la limitada estructura partidaria y la imposibilidad de tener presencia permanente en las localidades hace que sean los dos partidos tradicionales los preferidos en el ámbito municipal o, en su defecto, candidaturas independientes que han crecido en los últimos comicios. En definitiva, la disputa por lograr un mayor número de alcaldías entre PLH y PNH no fue alterada por los tres partidos pequeños con unos recursos y capacidad organizativa mucho más restringida; de hecho, sólo han accedido al poder local en los departamentos más urbanizados del país, como Francisco Morazán o Cortés. Por ello, y a pesar de las reformas electorales, el nivel municipal sigue generando un juego político prácticamente bipolar. Así, y a pesar de los últimos resultados presidenciales y legislativos analizados, las municipales en 2013 mantuvieron una lógica partidista, donde el PNH ganó 183 de las 298 alcaldías, entre ellas las de ambas capitales, la política (Tegucigalpa) y la económica (San Pedro Sula), y el PLH gobernará 83 municipios. Libre se hizo con algunas victorias en las regiones urbanas, con 31 alcaldías (Otero Felipe, 2014a).

Uno de los elementos clásicos del comportamiento político electoral hondureño ha sido el reducido nivel de abstencionismo, considerado como uno de los más bajos de América Latina. Factores como la movilización entusiasta en las primeras citas electorales y los notables niveles de identificación partidista en el país se relacionaron con los altos niveles de participación electoral.[43] No obstante, en las últimas citas electorales se podía advertir un aumento progresivo de la abstención y un descenso en los niveles de identificación partidista; así mientras que en 1985 sólo hubo un 15.95% de abstención, en 2009 ésta alcanzó el 49.9%, siendo el porcentaje más alto registrado en todo el periodo. Las elecciones de 2013 suponen una quiebra en esta tendencia con un 39.6%.

El gráfico 2 muestra cómo en los procesos de 2005 y 2009 aumentó considerablemente el porcentaje de ciudadanos inscritos en el censo que no acudieron a las urnas. Lo interesante, es que el porcentaje

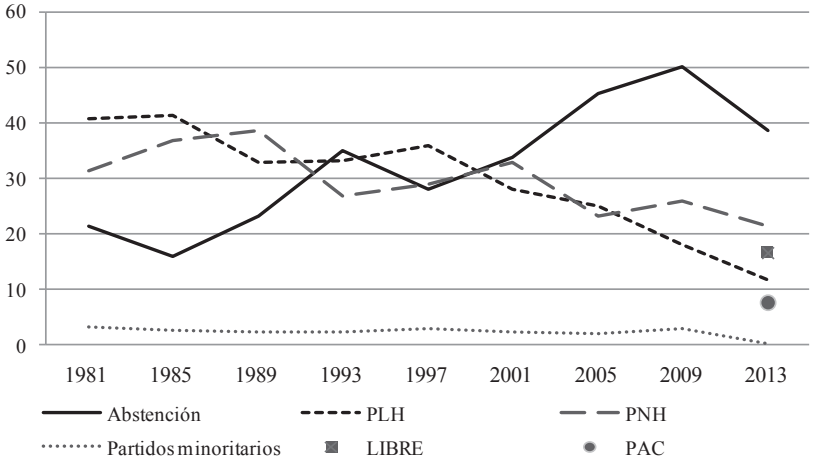
[43] El voto es obligatorio en Honduras, aunque no hay una penalización si no se ejerce (artículo 6o. de la LEOP).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de abstención en la década de los años noventa no era mayor que los votos que alcanzaban los partidos mayoritarios. Esto cambia radicalmente en las elecciones entre 2001 y 2009, como muestra el gráfico que presenta los resultados a nivel presidencial sobre el censo electoral (no sobre los votos válidos que ofrece la tabla 3) y donde se observaba un abstencionismo extraordinariamente alto. En 2013 se advierte una mejora en los niveles de participación, animada por la presencia de nuevos partidos en la escena política.

Gráfico 2
Abstención y caudal de votos a nivel presidencial sobre el censo electoral



Fuente: elaboración propia a partir del TSE.

Las causas del abstencionismo hondureño son muy variadas y difíciles de determinar. Sin embargo, se puede destacar que los porcentajes más bajos de abstención eran coincidentes en el tiempo con la continuidad de los gobiernos liberales (1985 y 1997), mientras que si el partido de gobierno perdía las elecciones la abstención solía ser mayor. La distribución territorial del mismo ha sido, por otra parte, desigual: los departamentos de Cortés, Colón o Islas de la Bahía y las zonas más urbanizadas como Atlántida o Francisco Morazán, son los que han registrado mayor número de ciudadanos que no acuden a las urnas, mientras que otros como Lempira, Intibucá o la Paz, departamentos

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ubicados en el occidente y con menores índices de desarrollo, son los que han mantenido un abstencionismo más bajo (Cálix, 2010b).

El desencanto partidista, el funcionamiento elitista y endogámico de los partidos, la escasa diferenciación programática entre los partidos y su rendimiento deficiente en el gobierno estarían también detrás de ese descenso de la participación. El dato de 2009 (casi un 50%) viene a conjugar todos los elementos anteriores, sumando además el contexto de tensión y alta conflictividad que rodeó el proceso electoral así como el boicot de una parte de los actores políticos (incluyendo el propio Zelaya) que llamaron a la abstención, lo que explica que una gran parte de votantes tradicionalmente liberales no acudieran a las urnas. El aumento de la participación en las elecciones de 2013 se explicaría por la movilización y apoyo de la ciudadanía a las nuevas formaciones, aunque es pronto todavía para afirmar si dicha tendencia al alza en participación se consolidará en los próximos años.

Otro componente explicativo que se ha relacionado en los últimos años con el crecimiento de la abstención es el ausentismo, o lo que es lo mismo, el millón de hondureños que siguen estando inscritos en el padrón pese a que emigraron, la mayoría a Estados Unidos. Como ya fue señalado, en Honduras no existe una inscripción voluntaria en el censo electoral, sino que es automática a partir de la información del Registro Nacional de las Personas (RNP); esto es, a partir de las personas que han solicitado la cédula de identificación personal. Por ello, teniendo en cuenta el millón de hondureños que residen fuera del país los datos de abstencionismo se deben tomar con ciertas reservas.[44]

V. Evolución de la competencia partidista

La fortaleza del bipartidismo hondureño se ha manifestado en los índices de concentración del voto en las elecciones presidenciales, por

[44] Desde 2001 existe un sistema de votación destinado a los ciudadanos hondureños en el exterior para la elección presidencial en las ciudades de Miami, Houston, Los Ángeles, Nueva Orleans, Washington y Nueva York, siendo la inscripción en las mismas muy limitada. Por ejemplo, en 2001, votaron unos 4,541 hondureños, en 2005 menos de 1,000 ciudadanos acudieron a las urnas, en 2009, el TSE únicamente inscribió a 11,510 hondureños. En 2013 se añadió un nuevo centro de votación, Atlanta, y se habilitaron para votar 46,331 personas. Según datos del TSE, votaron 4,541 personas, unas cifras que han provocado numerosas críticas ante los costes que ha supuesto al Estado cada voto en el exterior.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

encima del 90%. Tan solo a partir de 1997, y fruto de la entrada en el Legislativo de los tres partidos minoritarios, se observa una reducción de esta concentración del voto, siendo especialmente destacable el dato de 2005 con un 85% de concentración. Los resultados de los comicios de 2009 significaron una vuelta a los altos niveles de concentración porque, aun cuando el liberalismo fue castigado duramente por los electores, esos votos no fueron cosechados por los partidos minoritarios, sino que los nacionalistas aumentaron en 12 puntos porcentuales sus votos. En 2013, sin embargo, la concentración baja a niveles desconocidos en el país, un 65.67%, con la novedad además de los actores más votados, por primera vez no es el binomio PNH-PLH, sino que la candidata de Libre, Xiomara Castro, fue la segunda más votada.

Tabla 7
Evolución de la oferta partidista. 1980-2013

	1980	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013*	Promedio
Concentración pres.	-	95.54	96.50	96.61	95.98	95.42	96.47	96.12	94.68	65.67	92.55
Concentración leg.	95.83	95.54	96.50	96.61	95.98	91.11	87.29	85.86	87.20	61.15	89.31
Fragmentación elect.	0.53	0.54	0.53	0.53	0.53	0.58	0.61	0.62	0.59	0.76	0.58
Fragmentación leg.	0.54	0.54	0.53	0.51	0.51	0.54	0.59	0.58	0.57	0.72	0.56
NEPe	2.16	2.17	2.14	2.13	2.14	2.37	2.59	2.65	2.46	4.14	2.50
NEPp	2.11	2.15	2.12	2.03	2.03	2.18	2.42	2.37	2.30	3.58	2.33
Desproporción	-	0.90	1.34	2.65	2.13	2.83	2.41	3.61	2.40	5.46	2.64

* En 2013 los dos partidos con mayor número de votos fueron el PNH y Libre.
Fuente: elaboración propia a partir de los datos proporcionados por el TSE siguiendo la fórmula de Laakso y Taagapera (1979).

En la tabla 7 también se puede observar la diferencia entre el número de partidos o de fuerzas políticas que han competido electoralmente y los que han logrado representación parlamentaria, así como la limitada fragmentación electoral y parlamentaria. Unos índices que se incre-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

mentan pero muy ligeramente a partir de 1997, con la consolidación de nuevos actores políticos. Lo que no deja de ser interesante, porque a pesar de la competencia electoral de cinco partidos políticos la fuerza en votos de estos, así como su traducción en escaños en el órgano legislativo, dibujó una tendencia bipartidista. Tanto el número efectivo de partidos electoral (NEPe) como el parlamentario (NEPp) se han situado en torno al 2.3 y 2.2 respectivamente hasta 2009, dando cuenta de la fortaleza del PLH y PNH. Los resultados obtenidos en las legislativas de 2013 por parte de Libre y PAC explican el incremento del número de partidos respecto a todo el periodo.

En lo que se refiere a la desproporcionalidad del sistema, Honduras mantuvo hasta 2013 uno de los niveles más bajos de desproporcionalidad de América Latina. La fórmula de reparto de escaños, el tamaño medio de los distritos y la inexistencia de una barrera legal estarían detrás de estos resultados. Sin embargo, también hay que tener en cuenta los elementos que han neutralizado dicha proporcionalidad, por ejemplo, la influencia del voto presidencial en unas legislativas que son concurrentes o la reciente separación de la papeleta (Cálix, 2010b). El periodo se inicia con un índice de desproporción de 0.9, que como se señaló corresponde con la aplicación en 1981 de un reparto de escaños que beneficiaba a los partidos pequeños; en esta modalidad se hacía una sumatoria de los residuos departamentales permitiendo a los partidos pequeños obtener escaños por cociente nacional electoral. Esto explica el descenso generalizado en el diferencial de porcentaje de votos y de escaños de los dos partidos pequeños en contienda y la baja desproporcionalidad. A partir de 1985 esta cifra comenzó a crecer, siendo más alta en las elecciones de 1989, 1997, 2005 y, recientemente, en 2013.

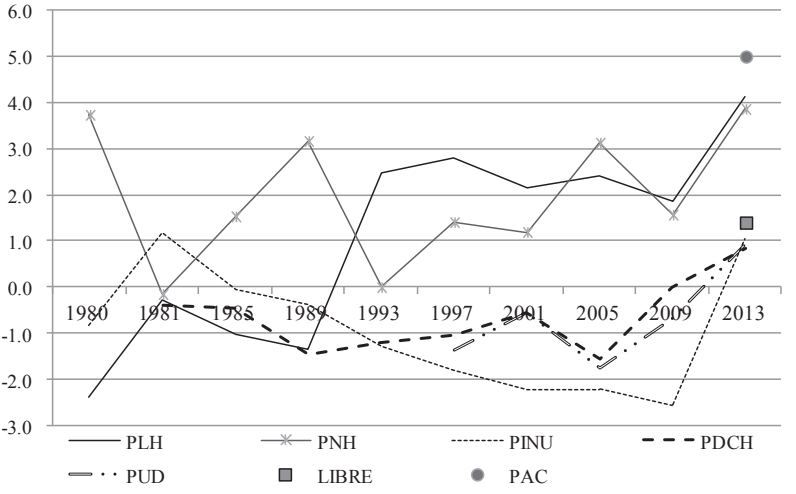
El análisis muestra la relación entre la equivalencia de escaños y el caudal de votos para los partidos más favorecidos en la traducción de votos y escaños. El gráfico 3 resume esta información, mostrando niveles reducidos de tal diferencia, algo menos de cinco puntos. No obstante, plantea un patrón distinto para los dos partidos grandes, claramente beneficiados, a excepción de 1981; este año el liberalismo

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

recibió un porcentaje de bancas menor al que le hubiera correspondido por sus votos. En el caso de los partidos minoritarios la diferencia entre el porcentaje de votos obtenido y el porcentaje de escaños que reciben es negativa, estando ligeramente penalizados especialmente el PINU cuyos resultados dibujan una tendencia a la baja en la equivalencia de votos y escaños.

Gráfico 3
Diferencia entre porcentaje de votos y de escaños por partido político. 1980-2013



Fuente: elaboración propia.

La estabilidad del sistema de partidos hondureño también se ha reflejado en los niveles de competitividad electoral. Este índice se ha calculado a partir de la diferencia en votos entre los dos partidos más votados, que han sido el PLH y PNH hasta 2013, año en que Libre arrebató la segunda plaza al PLH. Así, cuanto mayor haya sido la diferencia entre ambos, el grado de incertidumbre o de competitividad en la votación se considera menor y, al contrario, una diferencia ajustada en votos estaría indicando una alta competitividad en las elecciones. Como se puede observar en la tabla 6, los niveles de competitividad electoral en elecciones presidenciales y legislativas se mantuvieron estables, en torno a diez puntos, durante todo el periodo hasta las elecciones de

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

2009, cuando la diferencia entre los votos logrados por los dos partidos tradicionales se duplicó respecto al promedio del periodo analizado. En 2013, los niveles de competitividad presidencial y legislativa fueron más reducidos.

En cuanto a los niveles de competitividad presidencial, éstos fueron especialmente altos en 1985, año en que se aplicó la ley especial para elegir simultáneamente candidatos y presidentes y en 2005, cuando el partido liberal apenas superó a su oponente en tres puntos porcentuales. Por su parte, las elecciones en las que vencieron los nacionalistas han sido tradicionalmente más competitivas hasta 2009, año en que se registró la diferencia más amplia entre el candidato liberal y el nacionalista. En 2013 los niveles de competitividad regresan a niveles acostumbrados, el candidato nacionalista, Juan Orlando Hernández, superó en más de ocho puntos porcentuales a Xiomara Castro de Zelaya (Libre). En la tabla también se pone de manifiesto que la competitividad en elecciones legislativas ha seguido un patrón muy similar, pero es a partir de 1993 cuando hay una ligera diferencia entre la competitividad en las elecciones legislativas y presidenciales, siendo la primera más alta. Esta tendencia se rompió en 2005 y 2009 que en medio de la crisis política, dejó una gran diferencia entre los apoyos electorales recibidos por los nacionalistas y los votos que lograron los diputados liberales. Este porcentaje se redujo también en las elecciones de 2013.

Tabla 8
Competitividad presidencial y legislativa. 1981-2013

	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013*	Promedio
Competitividad presidencial	12.3	5.5	6.73	11.6	12.3	7.9	3.7	18.6	8.11	9.64
Competitividad legislativa	12.3	5.5	8	10	8	5.7	6.2	20.60	6.13	9.16
Partido que ganó la elección	PLH	PLH	PNH	PLH	PLH	PNH	PLH	PNH	PNH	

* En 2013 los cálculos se basan en los porcentajes obtenidos por el PNH y LIBRE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Fuente: elaboración propia.

Los datos anteriormente descritos mostraban una tendencia del electorado hondureño a mantenerse fiel a los mismos partidos hasta las elecciones de 2013. El arraigo partidista ha sido un elemento explicativo fundamental del comportamiento electoral hondureño y se ha reflejado en los niveles de volatilidad electoral agregada, que han sido uno de los más bajos de la región. La tabla 9 da cuenta de la limitada transferencia de voto entre los partidos políticos, con un promedio de poco más de siete puntos. La volatilidad electoral presidencial y legislativa es la misma hasta la puesta en marcha de las papeletas separadas, a partir de esa fecha sube ligeramente respecto a la legislativa pero en promedio es semejante. Los resultados electorales de 2009 alteraron una tendencia histórica de nueve puntos en este índice, pero ha sido en 2013 con la entrada de nuevas fuerzas políticas cuando los niveles de volatilidad tanto en presidenciales como en legislativas han alcanzado niveles extraordinariamente altos.

Tabla 9
Volatilidad electoral agregada

	1980-1981	1981-1985	1985-1989	1989-1993	1993-1997	1997-2001	2001-2005	2005-2009	2009-2013	Promedio
Volatilidad presidencial	-	4.21	7.22	9.59	4.87	9.44	6.44	11.79	42.41	11.53
Volatilidad legislativa	3.88	4.21	7.22	9.59	4.87	8.72	7.39	15.37	44.12	11.71

Fuente: elaboración propia a partir de los resultados proporcionados por el TSE.

VI. Estructuración ideológica y nivel de polarización de las élites

El sistema de partidos hondureño destacó hasta hace poco tiempo por los bajos niveles de polarización de las élites y por la escasa diferenciación ideológica y programática de sus principales partidos. En este sentido, si bien la distinción entre liberales y nacionalistas antes de la transición era más evidente, lo cierto es que la inexistencia de una gue-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

rra interna, en buena medida facilitó la despolarización de las élites políticas, a diferencia de lo que ocurrió en países vecinos. Sólo así se entiende que los desafíos de orden económico y los procesos de reforma del Estado estatal de la década de 1980 e inicios de la década de 1990 no tuvieron mayores obstáculos de tipo ideológico.[45]

Los dos partidos tradicionales han cultivado una exitosa estrategia *atrapa-todo*, sin tener sectores específicamente ligados a alguno de ellos, a la que no es ajena su maquinaria clientelar, pero que sigue siendo uno de los rasgos característicos del sistema político. Es más, mucha distinción tiene su origen en las facciones y movimientos, pero incluso a éstos se les puede achacar la falta de propuestas programáticas diferenciadas en los últimos tiempos.

El PLH ha sido el partido que históricamente ha presentado una mayor heterogeneidad entre sus filas. En su interior han existido sectores socialdemócratas de izquierda moderada y otros más conservadores, pero lo interesante es que en su historia reciente se puede identificar la alternancia de diferentes corrientes en las candidaturas presidenciales y, por lo tanto en el control del partido, como también se observa las dificultades de los sectores del centro izquierda para dominar el liberalismo, puesto que siempre han tenido que negociar.[46] En cualquier caso, la fuerza que han adquirido los diferentes movimientos tiene más que ver con la capacidad de mantener una clientela fiel, y repartir puestos que con la diferenciación de ideas o programas.

---

45 En los años previos a la transición a la democracia, la distinción entre liberales y nacionalistas era mucho clara. Los primeros tenían bases electorales mayoritariamente urbanas, una mayor sensibilidad social, un carácter antimilitarista y reformista, mientras que el PNH era caracterizado por su proximidad histórica a los militares, su mayor conservadurismo y su electorado rural (Salomón, 2004b).

46 Esta alternancia se distingue en los candidatos presidenciales: en 1982 las elecciones fueron ganadas por Suazo Córdova, del *rodismo*, el ala más conservadora, pero a su presidencia siguió la de Azcona (1986-1990), que representaba al sector centrista del espectro liberal. En la década de 1990, el PLH recuperó el poder de la mano de Reina (1994-1998) que pertenecía al centro izquierda, pero fue sucedido por Flores que había sido también candidato en 1989 del sector más derechista. El conservador Pineda Ponce perdió en 2001 las elecciones frente a Maduro y Manuel Zelaya, constituye la sucesión con un perfil más progresista en esta norma no escrita del partido; para la elección de 2009, la lógica era un representante de la derecha del partido: Elvin Santos. La crisis política y el abandono paulatino de liberales posterior ha dejado un liberalismo mucho más homogéneo ideológicamente dirigido ahora por Mauricio Villeda.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

En términos ideológicos, el PLH es un partido que se puede considerar de centro derecha, aunque en momentos concretos algunas tendencias de izquierda hayan tenido relativa fuerza; incluso durante el gobierno de Zelaya, el partido estaba situado en el centro, en tanto que su presidente se reubicó paulatinamente en la izquierda. De hecho las pugnas por el control del partido son uno de los factores que desembocaron en la crisis de 2009. Los comicios de noviembre de 2009 confirmaron no solo el desplazamiento hacia el centro-derecha del PLH, como podía aventurarse tras las primarias de 2008, sino también la eliminación de los históricos sectores partidistas de centro-izquierda. Gran parte de estos sectores se organizaron fuera del liberalismo con Libre lo que ha mermado el espacio ideológico del liberalismo actual, mucho más homogéneo (Otero Felipe, 2013).

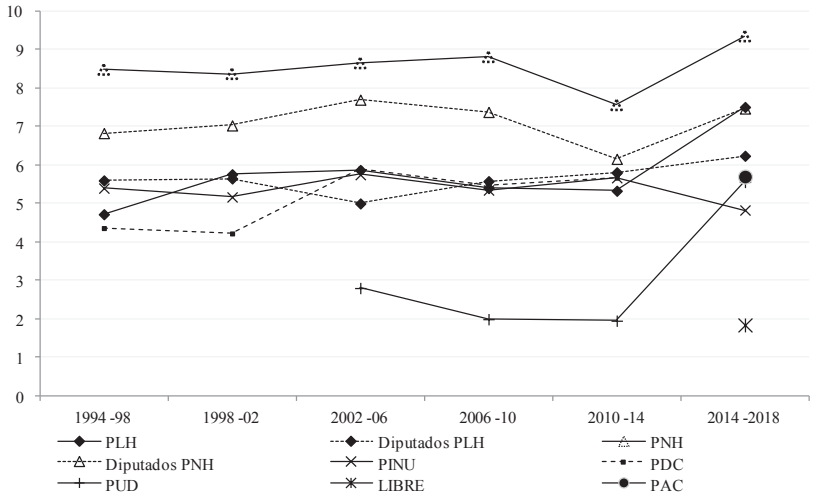
Por su parte, el PNH, se ha caracterizado por una estructura ideológica más definida y con menos tendencia a la fragmentación interna (Ajenjo Fresno, 2001), en el que es posible identificar a sectores tal vez más conservadores que en el Partido Liberal. No obstante, el partido llevó a cabo bajo el liderazgo de Pepe Lobo una renovación ideológico-programática desde 2007 que lo acercaba cada vez más al centro derecha. Esta moderación se ha relacionado con la aproximación a los principios del humanismo cristiano, y se observó en la transformación del discurso de los principales líderes nacionalistas. La nueva dirección del partido, sin embargo, se ha reorientado claramente hacia la derecha.

Gráfico 4
Ubicaciones ideológicas de los partidos hondureños. 1994-2018[47]

[47] Pregunta: Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría usted a los siguientes partidos?; sólo para diputados liberales y nacionalistas: ¿y en qué casilla donde colocaría a su partido político?

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de PELA (1994-2014).

El gráfico 4 presenta las ubicaciones ideológicas que los diputados del Congreso han realizado al resto de partidos (a excepción del suyo) desde la legislatura 1994-98 hasta la última legislatura (2014-18) a partir de los datos provenientes del Proyecto de Elites Parlamentarias de América Latina. También se incluye la ubicación ideológica que tanto diputados liberales como nacionalistas han declarado de su partido, respectivamente. De esta manera, obtenemos una fotografía muy completa del perfil y la evolución ideológica antes mencionada: por un lado, la ubicación ideológica que los diputados hondureños han realizado de todos los partidos del sistema revela una competencia partidista centrípeta hasta la última legislatura con la entrada en liza de Libre y PAC.

Este centro estaría ocupado claramente por el PLH, PINU y DC; únicamente el PUD marcaría diferencias ideológicas claras al situarse, hasta la anterior legislatura, en el extremo izquierdo de la escala. La ubicación que el resto de diputados ha realizado del PNH es claramente conservadora, entre el 8 y el 9 de la escala, y difiere de la que los diputados nacionalistas le asignan a su propio partido, más en el centro derecha. El otro elemento destacable de este gráfico es la ubicación que los diputados de los dos partidos tradicionales han hecho de su partido. Así la percepción de los representantes informaría de una distinción clara entre PLH y PNH, estando los nacionalistas en-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tre el 6 y el 8 de la escala y próximos al liberalismo, especialmente en el último periodo. Por su parte, los diputados liberales ubicaron a su partido en una posición mucho más centrada, con una autoubicación promedio cercana al 5.5 de dicha escala, a excepción de la última legislatura, donde se observa una inclinación a posiciones de centro derecha.

Hasta hace poco tiempo para muchos analistas las diferencias entre nacionalistas y liberales había que buscarlas en los contenidos concretos de cada uno de los gobiernos (Ajenjo Fresno, 2007). El Partido Liberal enfatizaba su carácter de partido de masas, representativo de toda Honduras y comprometido con las transformaciones sociales necesarias para lograr el triunfo, mientras que para el PNH fue más fácil la victoria tras el desgaste de las administraciones liberales (Salomón, 2004b). De este modo, un elemento que caracterizó las campañas electorales en Honduras en los últimos años fue la ausencia de una oferta electoral diferenciada y una similitud entre los programas partidarios, lo cual unido a la menor tradición familiar en la decisión del voto ocasionó una mayor atención en las características del candidato que en el planteamiento de los problemas del país.

Resulta evidente que los hechos de 2009 y sus consecuencias para el sistema de partidos han modificado esta característica. Los nuevos partidos políticos no sólo canalizaron de algún modo la enorme polarización política y social que generó dicha crisis, sino que además representan la defensa al cambio o la reacción a este que implicaba la convocatoria de una nueva Asamblea Nacional Constituyente (Otero Felipe, 2014b). En este sentido, el gráfico anterior también refleja varios cambios a nivel ideológico de los partidos, entre ellos la clara tendencia hacia posiciones de derecha de los dos partidos tradicionales, PLN y PNH, pero también el giro al centro experimentado por el PUD, donde también se ubica el PAC, mientras que Libre es quien ocupa ahora la izquierda del espectro ideológico.

La escasa competencia partidista en términos de ideología, tuvo también su reflejo en los bajos niveles de polarización ideológica del sistema de partidos que se señalan a continuación, calculados a partir

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 10 (continuación)
Nivel de polarización ponderada. 1994-2018

Legislatura	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	Promedio

de las ubicaciones en la escala izquierda y derecha que han realizado los diputados hondureños, teniendo en cuenta el peso en escaños de cada fuerza política. Se presentan tres mediciones del mismo fenómeno entre 1994 y la legislatura 2014-2018: en función de si la ubicación ideológica la han realizado los diputados de su propio partido, de sí mismos como miembros del Poder Legislativo o de los otros partidos del sistema.

Tabla 10
Nivel de polarización ponderada. 1994-2018[48]

Legislatura	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2014	2014-2018	Promedio
Año de realización de entrevistas a los diputados	1994	1998	2002	2006	2010	2014	-
Polarización ponderada (s/ identificación partidista)	0.38	1.18	1.55	1.88	0.38	4.06	1.57
Polarización ponderada (s/ autoubicación)	0.22	0.53	1.98	1.42	0.74	3.05	1.32
Polarización ponderada (s/otros partidos)	3.43	1.71	2.18	3.65	1.79	7.03	3.30

Fuente: PELA (1996-2014) y para los periodos 2010-14 y 2014-2018 cálculos propios.

[48] La polarización ponderada se ha obtenido a partir de la medición de Taylor y Herman (1971): $\sum p_i (x_i - x)^2$, donde Xi es la posición media del partido y X, es el promedio, ponderado por la distribución de escaños, de las posiciones de todos los partidos en dicha escala.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Las élites parlamentarias tienden a percibir a los otros partidos más inclinados hacia los extremos del espectro ideológico que la posición que se asignan a sí mismas, o la que realizan de su partido. Debe destacarse la estabilidad de los indicadores durante buena parte del periodo, una estabilidad que no fue alterada por la crisis política de 2009; al contrario, esta legislatura registra uno de los niveles más reducidos de polarización ideológica en cualquiera de sus modalidades. Un hecho que podría tener su explicación en la renovación en términos conservadores que tuvo el liberalismo en los últimos comicios, y las deserciones de liberales de centro izquierda que acabaron en la Resistencia y, posteriormente, en Libre. Es la última legislatura, con la entrada de los nuevos partidos, especialmente Libre en la izquierda, y los movimientos hacia la derecha de los tradicionales, la que origina unos niveles de polarización ideológica desconocidos en el país y que nos habla de un nuevo ciclo político.

VII. El vínculo entre electores y partidos

Tradición familiar, clientelismo y personalismo son los elementos indispensables a la hora de explicar la institucionalización del vínculo entre partidos y electores en Honduras. Estos han sido elementos fundamentales para la victoria electoral más que la conexión ideológica o programática con los electores. Considerando que las diferencias entre los partidos eran escasas, era más probable que los ciudadanos, normalmente de bajos niveles educativos, otorgaran su voto en función del beneficio inmediato sin tener en cuenta otros elementos de competencia política o gestión. Por ello, y a pesar del desgaste y las críticas recibidas, una gran parte de los hondureños han confiando su voto a los partidos tradicionales a cambio del potencial beneficio que supondría su victoria en las elecciones.

Este intercambio clientelar ha sido tradicionalmente la forma más asequible de satisfacer necesidades inmediatas para la población de escasos recursos, que en Honduras sigue siendo mayoritaria. Sin ser exclusivo de los dos partidos tradicionales, PLH y PNH en su papel de partidos gobernantes han sabido mantener el monopolio de la representación y la gestión de los recursos del Estado. El arraigo del clientelismo ha tenido su impacto en la implementación de políticas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

públicas y programas sociales, que muchas veces ha beneficiado a los simpatizantes del partido en turno, pero también en el tipo de actividades de los políticos, convertidos en patrones, cuya carrera política es totalmente dependiente del acceso a bienes de diferente tipo de ahí que no ha sido frecuente (ni aconsejable) cambiar de partido (Taylor-Robinson, 2010).

Este arraigo y lealtad a liberales y nacionalistas hizo posible la estabilidad en la votación y por ende del bipartidismo durante décadas a pesar de la debilidad de otros canales de vinculación. Sin embargo, los costes del clientelismo en Honduras han ido aumentando en una sociedad más numerosa y compleja, cuyas necesidades no han sido satisfechas. Con las reformas del Estado de los años noventa y las sucesivas crisis económicas no han dejado de reducirse los ingresos del Estado y con ello el margen de maniobra para las políticas públicas, lo que ha afectado a las prácticas clientelares y de patronazgo (Sieder, 1996). Pero además, hay que destacar que la agregación y canalización de intereses y demandas a través de los partidos ha sido muy limitada, y ha funcionado en mayor medida para los grupos empresariales (Salomón, 2011). Las organizaciones campesinas y sindicales, antes con cierto impacto en la agenda nacional fueron perdiendo protagonismo en una sociedad más fragmentada. De este modo la sociedad civil a través de sus numerosas organizaciones sociales y grupos de presión pertenecientes a diferentes sectores, ha ido ocupando simbólicamente los espacios de representación ante las autoridades de turno, desplazando a los partidos en su clásica función de mediación (Otero Felipe, 2013).

Los resultados de las elecciones entre 2001 y 2009 pusieron de manifiesto que, además del incremento de la abstención, los partidos tenían cada vez más problemas para movilizar el voto duro y que un voto independiente y volátil estaba aumentando su presencia en las urnas. El declive de la identidad partidista era un fenómeno joven y urbano, quizá con mayores niveles educativos y críticos con los partidos (Salomón, 2004b). Lo interesante, además, es que esto ha generado dos estrategias diferenciadas en los partidos: por un lado, el voto más independiente, que se convence a través de las campañas mediá-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ticas, con mensajes y candidatos atractivos.[49] Por otro, el voto duro de los partidos tradicionales (en torno al 35% del censo electoral), ubicado en sectores rurales y con mayor atraso educativo, que sigue siendo movilizado con intercambios materiales. Este voto, cautivo de los partidos tradicionales, escasamente ha dividido su voto en los diferentes niveles electorales (Taylor-Robinson, 2010). De hecho, si se observan los resultados electorales presidenciales legislativos y municipales hasta 2013 para PLH y PNH en los departamentos más pobres, había un escaso margen de diferencia entre los tres niveles de elección y el voto al partido que con mayor probabilidad ganará la presidencia.

Así las cosas, ante una oferta de partidos que no suponían alternativas reales, un intercambio clientelar no efectivo, y la ausencia de otros modos alternativos de vinculación, el distanciamiento entre los partidos políticos y los ciudadanos ha sido cada vez más evidente. La frustración y las críticas ante los partidos políticos y el sistema traspasaban la frontera electoral, tal y como pusieron de manifiesto diferentes informes de organismos internacionales y encuestas de opinión pública. Honduras estaba desde hacía años en una zona de riesgo, no sólo ante la insatisfacción por las demandas y expectativas de tipo económico insatisfechas por largos periodos de tiempo, sino también ante la crisis de legitimidad y de confianza en la democracia e instituciones, poniendo acento en la necesidad de reformas para mejorar la inclusión y representatividad (González y Kmaid, 2008).[50] Este desajuste entre la oferta política y las demandas ciudadanas constantemente incumplidas en un país con una crisis económica y social endémica, fue gestando un proceso irreversible de desencanto y críticas hacia el sistema y sus instituciones.

De este modo, y a pesar de los múltiples factores que confluyeron en la crisis política de 2009, lo cierto es que la propuesta de la cuarta urna para escoger una nueva Asamblea Nacional Constituyente (ANC) propuesta por Manuel Zelaya, unidas a las políticas públicas desafiantes al *statu quo* que puso en marcha su gobierno, activaron en

[49] Por ejemplo, el voto independiente tuvo sus reservas con las propuestas de Pepe Lobo de la mano dura contra la delincuencia en la campaña de 2005 y ese voto, aunque no le tenía especial simpatía, finalmente se inclinó por Zelaya.

[50] Las encuestas venían señalando la creciente insatisfacción de los ciudadanos con la democracia, el funcionamiento de las instituciones y con el desempeño económico del gobierno de turno (Informes LAPOP para Honduras en los años 2004, 2006 y 2008).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

la ciudadanía un cuestionamiento a los modos tradicionales de hacer política, poniendo de relevancia que los partidos no habían cumplido con su función de agregación de intereses y demandas de la sociedad hondureña. Por ello, como se ha destacado previamente, la crisis actuó de disparador de unos déficits de representación latentes y aceleró el desgaste del bipartidismo hondureño (Otero Felipe, 2014b). En este sentido, los recientes cambios experimentados son especialmente relevantes no tanto por el número de nuevos actores políticos, sino por lo que representan y significan una mejora en términos de la representatividad del sistema. Ahora bien, es pronto para evaluar si la estrategia de vinculación clientelar dominante en el país permanece inmutable a pesar de la nueva oferta política.

VIII. Conclusiones: el inicio de la transformación del sistema de partidos

El sistema de partidos hondureño mostró durante la etapa democrática y hasta hace muy poco grandes dosis de estabilidad; una estabilidad anclada en la fortaleza de los dos partidos tradicionales, PNH y PLH, y en la capacidad para consensuar las diferentes reformas que condicionaron el juego político-electoral. El periodo analizado mostró una alternancia entre ambos partidos, que tradicionalmente han extendido su poder e influencia a todas las instituciones estatales y económicas, pero también puso de relieve la exclusión de gran parte de la sociedad en un sistema cerrado y monopolizado por los dos partidos tradicionales al que se fueron sumando casi sin excepción los partidos minoritarios. Los patrones en la competencia partidista analizados en páginas previas mostraron una reducida volatilidad, unos bajos niveles de competitividad electoral, tanto presidencial como parlamentaria, una concentración de voto próxima al 90% y una fragmentación y un número efectivo de partidos cercano a dos. Cada uno de estos indicadores estaría revelando diferentes dimensiones de un bipartidismo fuertemente asentado y, si no fuera por los hechos ocurridos en 2009, podríamos decir con visos de perdurabilidad. Liberales y nacionalistas fueron hasta entonces los vencedores de cualquier cita electoral, un protagonismo que nunca fue amenazado por el bajo rendimiento de los tres partidos minoritarios, PINU, PDCH y PUD.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

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, especialmente entre elecciones. Pero además, el control y "protección" por parte de los líderes o caudillos, hicieron posible el acceso a los recursos estatales sin los cuales era muy difícil lograr puestos de representación. 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. La presencia histórica del PLH y del PNH, ha facilitado la existencia de una amplia estructura en todo el territorio nacional y con ello una gran capacidad de movilización electoral (Ajenjo Fresno, 2001). 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.

Las numerosas reformas electorales llevadas a cabo son responsables de algunos de los cambios observados en el sistema de partidos. El periodo analizado da cuenta de los avances en la institucionalización y modernización de los procesos electorales, mejorando no sólo su organización, los aspectos técnicos y por lo tanto su confiabilidad, sino también se han dado cambios en el sistema de votación que han permitido ampliar el derecho de los ciudadanos a elegir y también a ser elegidos. En este sentido, son destacables las reformas en el sistema de votación legislativa que han acercado más a los electores con sus representantes, con el establecimiento del voto cruzado con las papeletas en los tres niveles de elección, la implementación del voto personalizado y las listas abiertas en el legislativo, y la puesta en marcha de las primarias e internas simultáneas para los partidos con movimientos internos reconocidos.

Poco tiene que ver el sistema electoral de 1977 con el de la actualidad, pero su impacto en el sistema de partidos se ha circunscrito a

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

estas mejoras, mientras que la apertura del espacio político tuvo lugar en momentos concretos, con una legislación especialmente restrictiva con la creación y mantenimiento de nuevos partidos. Por estas razones, la supervivencia del bipartidismo hondureño se explicaba por los mecanismos que permitieron la actividad legal de los movimientos y con ellos la oxigenación y renovación de los liderazgos. El PLH y el PNH se fueron adaptando a todos los escenarios, saliendo incluso fortalecidos después de las diferentes reformas a las reglas de juego. Paradójicamente, la reciente transformación del sistema de partidos obedece a factores externos a la normativa electoral, que ha permanecido sin cambios importantes desde 2004.

La crisis política de 2009 puso de manifiesto la fragilidad del sistema político hondureño, rompiéndose una de sus señas de identidad: la tendencia a la negociación de las élites ante el conflicto de intereses.[51] Estos hechos confirmaron el agotamiento del bipartidismo y que los partidos no habían cumplido con su función de agregación de intereses y demandas de la sociedad hondureña. El llamado *formalismo electoral* (Cálix, 2010a) presentaba signos de descontento, apatía y críticas hacia los partidos políticos como agentes exclusivos de la representación, tal y como mostraban la alta abstención electoral y las diferentes encuestas de opinión pública. Este cuestionamiento fue activado con el proyecto fallido de la cuarta urna de Zelaya. La crisis originó un corte transversal en la sociedad hondureña entre quienes estaban a favor del ex presidente, que convergieron inicialmente en la Resistencia y que no reconocieron el gobierno electo de Lobo, y los que defendieron el *statu quo* y el golpe de Estado. Como consecuencia de todo lo anterior, se afianzó una polarización política y social desconocida en el país, que se trasladó en los meses siguientes al mapa partidista.

La primera gran consecuencia fue la división de los actores políticos tradicionales, y en particular el PLH. Si bien la heterogeneidad interna ya había planteado numerosos problemas antes de 2009, lo cierto es que la estructura del partido no tuvo suficientes recursos para canalizar esas diferencias, y el alejamiento entre las bases y la cúpula partidista fue más evidente cuando comenzaron los problemas legales referentes a la cuarta urna. No sólo perdió las elecciones que según las encuestas previas seguramente hubiera ganado; la crisis po-

[51] Ver por ejemplo: CVR (2011), Salomón (2009), Orellana (2009), Cálix (2010).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

lítica dejó un liberalismo fracturado internamente que sufrió numerosas y relevantes deserciones, muchas de ellas acabaron en el FNRP, posteriormente en Libre, y con ello el liberalismo perdió una gran masa de votantes.

Con la fractura del PLH se inició el fin del histórico bipartidismo hondureño, como han confirmado los resultados de las elecciones de noviembre de 2013, y se abrió una nueva etapa en el sistema de partidos. Una de sus principales características, además de la debacle liberal, es la presencia de nuevas fuerzas políticas. Los ajustes en la oferta partidista han hecho posible la incorporación de dos nuevos y exitosos partidos: Libre y PAC. Con el partido Libre emerge la izquierda política en un país donde tuvo una presencia casi testimonial y cuyas posibilidades de influencia en la dinámica política fueron escasas.

El partido simboliza el cambio político y la conexión de los movimientos sociales y la sociedad civil con el ámbito partidista, algo que había desaparecido casi por completo. Además, su amplia cobertura nacional y social heredada del FNRP, así como su vinculación con sindicatos del sector público, campesinos y estudiantes, le ha permitido posicionarse como actor político relevante, agrupando y movilizando dichos sectores. No obstante, esta diversidad también supone retos por la tensión interna que implica conjugar una lógica social, que emana de las organizaciones del FNRP, y una política, que se nutre de los elementos partidistas, fundamentalmente liberales (Sosa, 2011). Por otro lado, surge el PAC, una formación conservadora con ciertos tintes populistas y nacida fuera de los canales tradicionales de la política hondureña, pero con un discurso renovador y cuya actuación va a añadir diversidad al sistema. Este partido afronta como principal desafío la estructuración de un discurso más allá de la lucha contra la corrupción, y que su líder Nasralla pueda ejercer el liderazgo necesario para manejar una inexperta bancada legislativa.

La entrada de ambas fuerzas políticas supone una novedad también en términos de diferenciación ideológica y polarización que fue tradicionalmente muy baja en el país. No obstante, para ambos partidos es importante consolidar una base social, un elemento crucial para estructurar a lo largo de todo el territorio sus organizaciones. En un contexto tan clientelar como el hondureño, nacionalistas y liberales no sólo tienen mejores vínculos con los grupos de poder sino que también conservan, especialmente los primeros, una poderosa maquinaria partidista (Otero Felipe, 2014b).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

El periodo actual es probablemente uno de los más complejos para el país. Por primera vez en su historia, Honduras cuenta con un Congreso polarizado y fragmentado que hará complicado obtener mayorías. La composición del legislativo permite diferentes coaliciones para aprobar la legislación, pero todas señalan al PLH como partido clave en las negociaciones. Así las cosas, el escenario más probable es que el PNH y el PLH colaboren para lograr la mayoría simple (75 escaños) y aprobar leyes ejecutivas o propuestas por el legislativo, mientras que la mayoría cualificada, 86 votos, necesitaría del apoyo del PAC o Libre, lo que no va a ser fácil. Las primeras sesiones del Congreso Nacional en la legislatura mostraron algunos episodios conflictivos, como ocurrió con la aprobación de la directiva de la Cámara, acordada con el apoyo del PNH, PLH, PUD, PDCH y un diputado de Libre, posteriormente expulsado. Un hecho que muestra que la alianza entre liberales y nacionalistas puede ser la tónica habitual en la búsqueda de la gobernabilidad; ambos no sólo se han alternado en el poder sino que han colaborado y pactado durante los últimos 30 años. No obstante, la colaboración con el gobierno de Hernández puede minar las posibilidades de recomposición del PLH, y esto tendrá serias implicaciones para el futuro del sistema de partidos.

IX. Bibliografía

Ajenjo Fresno, Natalia (2001), "Honduras", en Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (eds.), *Partidos políticos en América Latina: Centroamérica, México y República Dominicana*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, pp. 179-278.

Ajenjo Fresno, Natalia (2007), "Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política", *Revista de Ciencia Política*, núm. 27, pp. 165-181.

Alcántara Sáez, Manuel (2008), "Honduras", en Alcántara Sáez, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, vol. II, 2a. ed., Madrid, Tecnos.

Cálix, Álvaro (2010a), "Honduras: De la crisis política al surgimiento de un nuevo actor social", *Nueva Sociedad*, núm. 226, pp. 34-51.

Cálix, Álvaro (2010b), *El sistema electoral en Honduras: claves para profundizar en la representación política*, Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Comisión de la Verdad Reconciliación de Honduras (CVR) (2011), *Para que los hechos no se repitan: Informe de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación*, Tegucigalpa, Comisión de la Verdad y la Reconciliación.

Córdova Macías, Ricardo (2005), "Sistematización del relato de la experiencia de la reforma política hondureña, abril 2001-diciembre 2002", en PNUD, *Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos*, Tegucigalpa, Honduras, PNUD, pp. 49-130.

Gallagher, Michael (1991), "Proportionality, Disproportionality and Electoral Systems", en *Electoral Studies,* vol. 10, pp. 33-51.

Human Rights Foundation (2010), *Los hechos y el derecho detrás de la Crisis Democrática de Honduras 2009. Un análisis del derecho constitucional y del derecho internacional de la Democracia*, Nueva York, Human Rights Foundation.

Laakso, Marku y Taagepera, Rein (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", C*omparative Political Studies,* vol. 12, pp. 3-27.

Llanos, Mariana y Marsteintredet, Leiv (2010), "Ruptura y continuidad: la caída de "Mel" Zelaya en perspectiva comparada", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 55, pp. 173-197.

Mirador Electoral (2010), *Informe Elecciones Generales. Honduras 2009. Recuperando el espacio ciudadano para fortalecer la Democracia*, Tegucigalpa.

Orellana, Edmundo (2009), "Golpe de estado en Honduras. Un análisis jurídico", *Boletín Especial*, vol. 93, pp. 2-15.

Otero Felipe, Patricia (2014a), "The 2013 Honduran General Election", *Electoral Studies,* vol 35, pp. 398-402.

Otero Felipe, Patricia (2014b), "Los partidos en Honduras tras el 2009: nuevos actores, nuevos retos", en Gori, Esteban de (eds.), *Honduras 2013: crisis, elecciones y tensiones del orden político, Informe de coyuntura*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani-Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

Otero Felipe, Patricia (2013), "El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política del 2009: ¿el fin del bipartidismo?", *Colombia Internacional*, núm. 79, pp. 249-287.

Paz Aguilar, Ernesto (2008), "La reforma política electoral en Honduras", en varios autores, *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral*

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

en América Latina, San José de Costa Rica, IIDH-CAPEL, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 109-134.

Posas, Mario (2003), *Honduras: Una democracia en proceso*, Tegucigalpa, PNUD.

Rodríguez, Edgardo (2010), *Los partidos minoritarios en Honduras*, Tegucigalpa, Editorial Elena.

Salomón, Leticia (1996), "The political process and the return to civilian power in Honduras", *Pensamiento Propio*, núm. 2, pp. 25-32.

Salomón, Leticia (2004a), "La nueva ley electoral y su impacto político electoral", en varios autores, *Democracia, Legislación Electoral y Sistema Político en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH, pp. 5-32.

Salomón, Leticia (2004b), *Democracia y partidos políticos en Honduras*, Tegucigalpa, CEDOH.

Salomón, Leticia (2009), "Políticos, empresarios y militares: protagonistas de un golpe anunciado", *Revista Envío*, núm. 328.

Sieder, Rachel (1996), "Elections and Democratization in Honduras since 1980", *Democratization*, vol. 3 (2), pp. 17-40.

Sosa, Eugenio (2011), *Dinámica y reconfiguración de los actores políticos después del golpe de Estado*, Tegucigalpa, Manuscrito inédito.

Taylor, Michael y Herman, V. M. (1971), "Party Systems and Government Stability", *American Political Science Review*, vol. 65 (1), pp. 28-37.

Taylor-Robinson, Michelle (2006), "La política hondureña y las elecciones de 2005", *Revista de Ciencia Política*, vol. 26 (1), pp. 114-124.

Taylor-Robinson, Michelle (2010), *Do the Poor Count? Democratic Institutions and Accountability in a Context of Poverty*, Penn, Pennsylvania State University.

Bases de datos

LAPOP Project. Honduras 2004, 2006 y 2008, Universidad de Vanderbilt, Estados Unidos.

Observatorio de Instituciones Representativas (OIR). Salamanca, Universidad de Salamanca. *http://americo.usal.es/oir.htm*.

Proyecto de Investigación "Elites Parlamentarias de América Latina" (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2014.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

EL SISTEMA DE PARTIDOS EN NICARAGUA: DE LA COMPETICIÓN POLARIZADA A UN MODELO DE PARTIDO HEGEMÓNICO

Salvador Martí i Puig*

Sumario: I. *Introducción*. II. *El contexto: principales rasgos de la política en el periodo analizado*. III. *Reglas de juego: evolución del sistema electoral*. IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio en las principales dimensiones de análisis*. V. *Evolución de la oferta partidaria*. VI. *Conclusiones: de la competencia polarizada a la desdemocratización*. VII. *Bibliografía*.

I. Introducción

Este capítulo tiene la voluntad de mostrar cuál ha sido la evolución del sistema de partidos y de los partidos en Nicaragua desde la vigencia de su actual (aunque ampliamente reformada) Constitución de 1987 hasta hoy. Para ello, el trabajo inicia con un epígrafe que señala la evolución histórica del país durante las últimas décadas señalando que Nicaragua ha sufrido múltiples conflictos, adversidades y enfrentamientos políticos. Posteriormente, sigue otro epígrafe exponiendo cuáles han sido las normas (reglas de juego) que han regulado la competencia electoral y la vida de los partidos enfatizando la permanencia de las actitudes estratégicas de los actores y la maleabilidad de las leyes.

Los dos epígrafes siguientes muestran la evolución de la competencia partidaria a través de las diversas elecciones presidenciales y legislativas celebradas, y la evolución de los partidos a lo largo de estos procesos. Finalmente, el texto termina con unas conclusiones en las que se pretende evaluar el tipo de sistema de partidos que surgió en Nicaragua después del proceso revolucionario de la década de 1980

* Universidad de Girona, España.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

y cómo después de tres lustros de dinámica competitiva hoy la arena política ha vuelto a generar una dinámica hegemónica.

II. El contexto: principales rasgos de la política en el periodo analizado

Desde la insurrección que derrocó a la dinastía de los Somoza (1979) hasta la actualidad (2014), Nicaragua ha experimentado uno de los itinerarios políticos más singulares de la historia latinoamericana reciente. Nicaragua ha recorrido en pocos lustros un proceso revolucionario de carácter estatal y movilizador (1979-1984), la creación de un sistema con características liberales y corporativas (1984-1990), una democracia neoliberal (1990-2006) que ha sufrido episodios de inestabilidad y cambios de reglas, y desde 2006 —con el regreso de Ortega— se ha iniciado un proceso de politización de las instituciones y un cierre de espacios políticos que han llevado a su reelección y a la creación de un sistema político hegemónico para el FSLN. En este sentido, Nicaragua, desde sus primeras elecciones plurales (1984) y de sus primeras elecciones competidas (1990) hasta la actualidad, ha asistido a un periodo con un avance democratizador durante dos décadas y un lustro (el más reciente) de desdemocratización (Close, 1988).

A raíz de lo expuesto, contar con brevedad el desarrollo de la historia política y social de Nicaragua supone un ejercicio de contorsionismo. La continuidad y la estabilidad nunca han sido características relevantes de los sistemas políticos presentes en el subcontinente latinoamericano, pero en el caso nicaragüense la ruptura y la conflictividad parece haber sido la norma. Las cuatro décadas en que permaneció, el régimen de "los Somoza" terminó por adquirir los rasgos que han valido para calificarle de sultanista, partimonial, *mafiacracy* o cleptocrático, a saber: *a*) la existencia de un régimen personal y no partidario; *b*) el hecho de que las élites políticas no tienen correspondencia con las élites socioeconómicas tradicionales; *c*) la dominación personal de las fuerzas armadas y de seguridad; *d*) el ejercicio sistemático de la coacción y represión para mantener el orden, y *e*) la utilización del Estado como palanca de enriquecimiento y subversión de la lógica del mercado (Martí i Puig, 1997).

La naturaleza de tal régimen fue la que a finales de la década de 1970, dio una notable proyección a una organización guerrillera na-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

cida en 1961, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN). El incremento de acciones por parte de dicha guerrilla, la creciente represión desatada por el régimen y el asesinato del opositor (director del rotativo *La Prensa* y descendiente de una encumbrada familia conservadora) Pedro Joaquín Chamorro en enero de 1978 terminaron por suponer el colapso de un régimen cada vez más a la defensiva.

A mediados de julio de 1979, el somocismo se desplomó y el proyecto insurreccional liderado por el FSLN, quien había articulado con habilidad una amplia coalición con la mayor parte de organizaciones opositoras, apareció como única salida plausible. A partir de entonces se iría articulando una de las experiencias políticas que más atención y desvelos han despertado en América Latina: la revolución popular sandinista. El proceso revolucionario nicaragüense, como toda revolución en un país periférico, fusionó y sintetizó una multiplicidad de objetivos que se podrían sintetizar alrededor de tres cuestiones básicas: la cuestión democrática y movilizadora, la cuestión de la soberanía nacional y la cuestión del desarrollo.

Con base en ello, se empezó a desplegar un nuevo andamiaje institucional y simbólico, novedosas e intensivas políticas de desarrollo agropecuarias, una profunda transformación productiva y un nuevo posicionamiento en el ámbito internacional. Apreciar los resultados de este empeño es una tarea compleja y contradictoria, con todo, es imposible analizar con profundidad la experiencia revolucionaria sandinista sin tener en cuenta el impacto de la pronta agresión financiera, política y bélica articulada por una coalición en la que la administración norteamericana liderada por Ronald Reagan tuvo gran responsabilidad.

Tras su llegada al poder en 1979 mediante una insurrección, el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) se comprometió a celebrar elecciones en menos de cinco años. Si bien a prácticamente a nadie le complació la noticia (unos consideraron dicha promesa como una concesión burguesa y una traición, y otros una mentira), las elecciones se llevaron a cabo. Nicaragua celebró unas elecciones contestadas en 1984 y las repitió (siendo ya competitivas) en 1990. Ese año, un bloque opositor al FSLN ganó y tomó las riendas del gobierno. Más tarde se oficiarían tres elecciones generales más —en 1996, 2001 y 2006—, además de una serie de elecciones a nivel municipal, regional (en la Costa Caribe) y Centroamericano. Todas estas convocatorias electorales, hasta ahora, se han considerado aceptables por observa-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

dores nacionales e internacionales a pesar de cierta variación en su calidad, siendo las más discutidas las elecciones posteriores a 2006: las municipales de 2008 y 2012 y las presidenciales de 2011.

En cuanto a la competencia interpartidaria, desde las elecciones de 1990 hasta las de 2006 se ha observado una doble dinámica electoral: por un lado, una polarización extrema entre el FSLN y una formación antisandinista cuando se celebran elecciones para la Presidencia de la República y, por otro, una cierta dispersión del voto antisandinista entre las diversas formaciones cuando no estaba en juego la máxima magistratura generando una menor concentración del voto. Con esta lógica el FSLN obtuvo el 40.82%, 37.75%, y 42.3% del voto en las elecciones presidenciales hasta 2001 frente a mayorías consistentes del 54.73%, 52.03% y 56.3% de las formaciones antisandinistas. Contrariamente en las elecciones locales, en las que participaban terceros partidos, el FSLN ha conseguido ser la minoría mayor desde el año 2000. Sin embargo, a partir de 2006 todos los comicios que se han celebrado (los municipales de 2008 y 2012 y las presidenciales de 2011) el FSLN ha resultado vencedor, hecho nada halagüeño debido a que dichas mayorías han sido resultado tanto de grandes movilizaciones de simpatizantes sandinistas, como del manejo arbitrario de unas instituciones que deberían ser neutrales.

III. Reglas de juego: evolución del sistema electoral

1. *De la Constitución de 1987 a la firma de El Pacto*

La Constitución Política de 1987, extensamente reformada en 1995 y en 2000; la Ley de Partidos Políticos de 1983, y la Ley Electoral de 1984 (reformada, primero en 1988 y 1989 y, después, en 1996, 1997 y 2000 junto con la normativa emitida por el Consejo Supremo Electoral) han sido el fundamento jurídico e institucional con que los partidos nicaragüenses han funcionado desde las elecciones de 1984. De ellos se deriva que en Nicaragua se emplea un sistema electoral que recurre a elecciones directas para todos los cargos, donde el presidente es elegido por mayoría, requiriéndose, después de la reforma constitucional de 1995, un mínimo del 45% de los votos para evitar una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados y después del pacto del año 2000

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

un 40% o, un 35%, si la diferencia entre los dos candidatos mejor situados es superior al 5%. Los representantes en la Asamblea Nacional y en los Consejos Municipales son elegidos por representación proporcional, con la fórmula D'Hondt a partir de 2000.

Pero más allá de constatar la naturaleza de la regulación electoral presente en Nicaragua y sus sucesivas —y constantes— reformas cabe destacar la forma en que, desde los años ochenta, se ha ido desarrollando (y transformando) la normativa. Es fácil observar cómo la apertura de espacios electorales de 1984 y 1990 fue debida a la presión ejercida por la administración norteamericana, a la agresión bélica liderada por la Contra y a los acuerdos regionales de Esquipulas II con sus consiguientes rondas de negociación (llamadas Comisiones Nacionales de Reconciliación) entre la administración sandinista y la oposición desleal. Pero también podría exponerse que las reformas a la Constitución acaecidas en 1995, 1997 y 2000 han sido fruto de negociaciones forzadas desde intereses ajenos a la institucionalidad con el objeto de abrir o cerrar espacios políticos en función de los intereses cortoplacistas de las formaciones partidarias (o coaliciones en 1990) mayoritarias.

En el caso nicaragüense, la normativa electoral ha sido una variable dependiente de las coyunturas, humores e intereses de los actores políticos hegemónicos y no una variable independiente capaz de configurar escenarios políticos que *a posteriori*, a fuerza de voto estratégico y hábitos, se hayan ido cristalizando. Todo ello, sumado a la polarización reinante en la escena electoral ha hecho del espacio electoral nicaragüense un paisaje notablemente previsible, a saber, la existencia de dos bloques partidarios opuestos que se definen por contraposición. Uno, el sandinista, tintes caudillistas y mesiánicos, y otro antisandinista que, bajo el manto colorado de los liberales, ha aglutinado variopintas sensibilidades políticas sostenidas por una común aversión a la experiencia revolucionaria de los ochenta y un talante conservador (Close y Deonandan, 2004).

En la historia electoral reciente, si bien existe la posibilidad de activar la doble vuelta desde 1996, nunca ha sido necesaria para dirimir quién sería el candidato a la Presidencia de la República y, por consiguiente, es difícil teorizar sobre los efectos de la doble vuelta sobre el sistema político y los partidos. En este sentido se puede decir que la valoración sobre las virtudes de una determinada fórmula no se circunscribe en exclusiva a las reglas del procedimiento electoral,

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sino que tiene que conjugarse con el contexto político, lo que lleva a suponer que la misma fórmula electoral puede producir efectos dispares según el marco sociopolítico en el que se aplique. Y en el caso Nicaragua es difícil hablar de los efectos de la doble vuelta si no es desde una perspectiva disuasoria.

Si bien en 1996 y en 2001 había posibilidad de recurrir a ella, la bipolar y polarizada dinámica política arrojó unos resultados suficientemente claros en la primera vuelta cerrando así la posibilidad de una segunda. Este fenómeno, indisolublemente ligado al recuerdo de un pasado inmediato caracterizado por la polarización, el conflicto y la guerra, parece indicar la dificultad de que aparezca un sistema de partidos más allá del *cleavage* sandinista/antisandinista. De todo ello, y a pesar de que el sistema de la doble vuelta parece inducirlo, en Nicaragua no se ha observado el caso de ningún *outsider* electoralmente relevante ni una polarización adicional a la ya existente —y así se ha manifestado en las elecciones de 1990, 1996 y 2001 en la primera vuelta con diferencias electorales mayores de 13.9 puntos porcentuales entre los dos candidatos relevantes y con la concentración del voto entre las dos mayores opciones—.

Si bien se introdujo el mecanismo de la segunda vuelta electoral en Nicaragua con la intención de dotar de un gran respaldo popular al presidente elegido, romper una posible dinámica polarizadora proveniente de la década de 1980, generar mayor legitimidad de origen al presidente, desalentar la participación de los candidatos sin ninguna opción de pasar a la segunda vuelta electoral y fomentar que los partidos conformaran alianzas programáticas para desarrollar gobiernos estables y fuertes, en el sistema político nicaragüense ese mecanismo aún no ha cuajado. Se podría decir que la doble vuelta no se ha visualizado como un instrumento efectivo pues la traumática realidad de la década de 1980 la convirtió en obsoleta antes de que se aplicara.

Pareciera que en Nicaragua no es necesario llegar a la fase de la segunda vuelta electoral para promover el voto en contra, realizando un apoyo sincero y leal a las fórmula que se presentan en la primera vuelta. En Nicaragua, sin necesidad de aplicar el mecanismo de la doble vuelta, ya existe una dinámica polarizada que incentiva a los ciudadanos a votar por una de las dos grandes opciones debido al rechazo frontal que genera en los electores una de ellas. De todo ello es posible afirmar que el sistema electoral nicaragüense, debido a la existencia de dos polos ideológicos tan marcados, ha terminado por

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

generar una dinámica bipartidista. Dinámica que se refuerza a raíz de las diversas reformas que han supuesto la posibilidad de alzarse con la victoria en primera vuelta con un 40% del sufragio válido o del 35% si media una diferencia mayor a los cinco puntos.

El sistema electoral nicaragüense funciona de facto como un sistema de *plurality* aunque a los ojos de la formulación teórica el sistema sería de doble vuelta. La manera en que se elige al presidente y al Congreso supone la plasmación de "dos Nicaraguas" que si bien terminan por articular presidencias fuertes apoyadas por mayorías parlamentarias notablemente estables (con la excepción de la gestión 1990-1996), la gestión de políticas públicas sólo mantiene el apoyo de un sector población, incrementando la polarización.

A diferencia de otros países, el proceso de consolidación democrática ha sido bastante singular, observándose notables claroscuros. Por un lado, si entendemos el proceso de consolidación la rotación de partidos en el poder a través de procesos electorales, una práctica regularizada y previsible de la política, el hábito de respeto a la ley y el establecimiento de un entramado de instituciones que posibiliten procesar demandas sin necesidad de recurrir a la violencia o a los pactos extrainstitucionales, está claro que aún es pronto para certificar que Nicaragua es una democracia consolidada.

El Pacto entre Alemán y Ortega reformó el sistema electoral en Nicaragua (tal como se expone en la Ley núm. 331, aprobada el 10 de enero de 2000 y publicada en la *Gaceta* núm. 16 del 24 de enero del mismo año). De la citada ley se deriva que en Nicaragua se emplea un sistema electoral que recurre a elecciones directas para todos los cargos, donde el presidente de la República es elegido por mayoría, requiriéndose, después de la reforma constitucional de 1995, un mínimo del 45% de los votos para evitar una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados y después del año 2000 un 40 o un 35% si la diferencia entre los dos candidatos mejor situados es superior al 5%.

Los representantes en la Asamblea Nacional por representación proporcional en dos circunscripciones de diferente naturaleza, una nacional (con 20 escaños) y 17 departamentales (con tamaños que varían de 19 escaños en Managua a 1 en Río San Juan), donde la suma total de escaños es 70 —creando dos circunscripciones realmente proporcionales (la de Managua y la de ámbito nacional)— y 15 con efectos mayoritarios (pues el tamaño de cada una de las restantes tiene un

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tamaño equivalente a seis o menos), siendo la fórmula electoral la de cociente electoral con los restos de la media mayor.[1]

Pero más allá de constatar la naturaleza de la regulación electoral presente en Nicaragua y sus sucesivas reformas cabe destacar la forma en que, desde de 1980 se ha ido desarrollando (y transformando) la normativa. Es fácil observar cómo la apertura de espacios electorales de 1984 y 1990 fue debida a la presión ejercida por la administración norteamericana, a la agresión bélica liderada por la Contra y a los acuerdos regionales de Esquipulas II con sus consiguientes rondas de negociación (llamadas Comisiones Nacionales de Reconciliación) entre la administración sandinista y la "oposición desleal" (Martí i Puig, 1997). Las reformas a la Constitución acaecidas en 1995, 1997 y 2000 han sido fruto de negociaciones forzadas desde intereses ajenos a la institucionalidad con el objeto de abrir o cerrar espacios políticos en función de las estrategias "cortoplacistas" de las formaciones partidarias mayoritarias. En el caso nicaragüense es posible afirmar que la normativa electoral ha sido una variable dependiente de las coyunturas e intereses de los actores políticos hegemónicos (dominantes o con capacidad de chantaje) y no una variable independiente capaz de configurar escenarios políticos que *a posteriori* (a fuerza de voto estratégico y hábitos) se hayan ido cristalizado.

La última de estas dinámicas (la de moldear el sistema electoral a antojo de los actores) ha sido El Pacto, gracias al cual se ha establecido, entre otras regulaciones, la posibilidad de alzarse con la victoria en primera vuelta casi como si se tratara de un sistema de *plurality*, aunque a los ojos de la formulación teórica el sistema sería de doble vuelta. Ha sido ese hecho el que ha dado el 5 de noviembre de 2006 la victoria presidencial al candidato que mayor rechazo generaba entre los votantes, a saber, Daniel Ortega. Sin duda esta reforma electoral supuso un elemento crítico —o acontecimiento dramático, tal como expondría la literatura al uso (Key, 1955, 1964)— que determinó la contienda electoral y el resultado último.

[1] Véase, en este sentido, los capítulos II y III de la ley electoral. El tamaño de las circunscripciones departamentales es el siguiente: Departamento de Boaco, dos diputados; Carazo, tres; Chinandega, seis; Chontales, tres; Estelí, tres; Granada, tres; Jinotega, tres; León, seis; Madriz, dos; Managua, diecinueve, Masaya, cuatro; Matagalpa, seis; Nueva Segovia, dos; Río San Juan, uno; Rivas, dos; Región Autónoma del Atlántico Sur, dos; Región Autónoma del Atlántico Norte, tres.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

2. *El Pacto del año 2000 y sus consecuencias*

Con la elección de Arnoldo Alemán como presidente se abrió un periodo de notables tensiones políticas e institucionales. Alemán se reveló tempranamente como un líder de marcadas tendencias caudillistas en detrimento de los esfuerzos de consolidación institucional realizados anteriormente, además el hecho de contar con una sólida mayoría en el legislativo neutralizaba las reformas hechas a la Constitución en 1995. La noticia política más relevante de la administración Alemán fue la firma de El Pacto entre los líderes sandinista y liberal. El Pacto, suscrito en enero de 2000, supuso la elaboración de acuerdos de gran calado que tendrían una importancia determinante para la vida política posterior. Los elementos fundamentales de El Pacto fueron dos. Por un lado, la capacidad de un control bipartidista (a partir de otorgar cuotas de representación según su peso político) de las tres instituciones clave del Estado: la Oficina del contralor general de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral. Y por otro, restringir el espacio de representación política a cualquier otra formación a través de modificar la Ley Electoral y su administración. De ello se derivaron notables cambios en la Constitución de la República y la Ley Electoral.

En cuanto a la administración de justicia, más allá de la composición de la Corte Suprema, las reformas supusieron un cambio de prebendas entre los líderes Alemán y Ortega. Éstas endurecieron las condiciones para que la Asamblea Nacional sancionara judicialmente y levantara la inmunidad del presidente del gobierno, exigiendo una mayoría absoluta del 50%, a la vez que otorgaban, en la legislatura que se iniciaría a finales de 2001, un escaño adicional (con su consiguiente inmunidad parlamentaria) al ex presidente (es decir, a Arnoldo Alemán sobre quien pesaban serias acusaciones de enriquecimiento ilícito) de la República y al candidato a la presidencia que quedara en segundo lugar (o sea, a Daniel Ortega a quien la justicia le acusa de abusos para con su hijastra).

A nivel electoral, destacaba el cambio de criterio respecto a las condiciones necesarias para ganar la Presidencia de la República, bajando de 45 a 40% los votos necesarios para ganar sin la necesidad de segunda vuelta, y del 35% en caso de que la diferencia entre la primera candidatura y la segunda fuera superior al 5%. Este cambio se percibió por parte de muchos analistas como una concesión de Alemán a Ortega, pues es de dominio común las dificultades que tiene el

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sandinismo —que es el partido mejor organizado del país y con más militantes— de articular grandes coaliciones electorales susceptibles de salir vencedoras en una segunda vuelta y, en cambio, es de todos conocido su capacidad de obtener buenos resultados en la primera la vuelta (en 1990 obtuvo el 41% del sufragio y un 38% en 1996).

En cuanto a la fórmula electoral proporcional para la elección de los diputados para la Asamblea Nacional, se cambió la existente en 1996 —de restos más altos— por la D'Hondt que restringe la porporcionalidad a favor de los partidos que reciben mayor cantidad de votos. Otro cambio fue abrir la posibilidad —antes negada— de concurrir a elecciones aquellos que con anterioridad hubieran renunciado a la nacionalidad nicaragüense y la hubieran obtenido otra vez, en referencia a los nicaragüenses que se fueron al exilio durante la revolución y adoptaron la nacionalidad norteamericana (Close, Martí i Puig y McConell, 2011).

Respecto a las elecciones municipales se cambiaron los requisitos de residencia para poder participar en elecciones para alcalde, demandando la residencia en el municipio donde se concurriera. Cambio, este último, que junto con la transformación (con una ley ordinaria) del distrito municipal de Managua (al que se desgajaron determinados barrios periféricos) excluyeron la posibilidad de que el candidato independiente que encabezaba todas las encuestas en la ciudad de Managua, Pedro Solórzano, participara en la batalla electoral por la alcaldía de la capital.

Los cambios citados, junto con la introducción del requisito de presentar un número de firmas equivalentes al 3% del sufragio para que las nuevas formaciones políticas pudieran obtener su personería jurídica y la obtención del 4% del electorado a nivel nacional en las elecciones en que concurrieran para poderla mantener, hicieron de la nueva ley electoral nicaragüense una de las más restrictivas de América Latina. La nueva ley eliminó la posibilidad de que agrupaciones electorales de suscripción popular pudieran lanzar candidaturas de alcaldes y exigió que las alianzas electorales que quisieran participar presentaran un número de firmas igual al 3% del sufragio multiplicado por el número de partidos existentes en la coalición, exigiéndole también el 4% de los sufragios en las elecciones donde participara para mantener su personalidad.

Y por si los requisitos expuestos no fueran suficientes, la nueva ley electoral exigió a los partidos que la obtención de su estatus se adqui-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

riera doce meses antes de las elecciones nacionales o seis antes de las municipales, a la par de que aquellas formaciones que no recibieran el 4% de los sufragios en las elecciones locales (el 5 de noviembre del 2000, por ejemplo) serían excluidos de los comicios posteriores (los nacionales de noviembre de 2001). La reacción de la mayor parte de actores sociales y políticos fue contraria a El Pacto. Los nueve pequeños partidos presentes en la Asamblea Nacional (que ocupaban 15 escaños de los 93 existentes) se resistieron a las medidas y realizaron campañas informativas para exponer las causas políticas de las nuevas reformas, insistiendo que el control partidario de la Corte Suprema de Justicia, el CSE y la Contraloría suponía la politización de estas instituciones y su pérdida de autonomía en beneficio de los dos partidos dominantes.

También criticaron El Pacto numerosas personalidades independientes, quienes expusieron que con estas medidas se revertía la lógica pluralista existente en Nicaragua desde la década de 1980. Mariano Fiallos, anterior presidente del CSE, declaró que si bien era posible encontrar alguna de las medidas restrictivas de El Pacto en reglamentos electorales de América Latina, en ningún país existía un conjunto de medidas tan restrictivas. Y es que, ciertamente, la justificación de El Pacto por parte del PLC y el FSLN iba mucho más allá de la gobernabilidad esgrimida.

En realidad se estaba diseñando un reglamento para establecer un bipartidismo de facto que cerraba las puertas a cualquier otra formación partidaria, otorgaba el control de las instituciones a los partidos existentes y bloqueaba el rol de la sociedad civil en los asuntos partidarios. Ante ello, la opinión pública pronto se manifestó en contra: en un sondeo realizado en diciembre de 1999 en Managua el 67% de los encuestados exponían que El Pacto obedecía a la voluntad de repartirse cargos por parte de los dos grandes partidos y en otra encuesta a nivel nacional el 61% de las respuestas expresaban que *el pacto* sólo beneficiaba a los dos partidos, mientras que sólo el 8% decía que beneficiaba al país (Martí i Puig y Close, 2009).

A pesar de ello los efectos de El Pacto siguieron su curso una década más tarde, pero con un resultado no previsto: el dominio del FSLN frente a los resortes del Estado. En el año 2000, cuando se firmó, Arnoldo Alemán pensó que El Pacto constituía una herramienta para eternizar la hegemonía liberal del país, una hegemonía tolerada por el FSLN ya que éste podría obtener una importante cantidad de

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

recursos debido a su posición subordinada —aunque preeminente— en la dinámica política. Pero tras la división del liberalismo en 2005 y la victoria electoral de Ortega en 2006, el FSLN fue la formación que consiguió controlar los resortes del Estado y, con ellos, reformar e interpretar las reglas a su antojo —tal como hizo Alemán en su día—.

3. *La quiebra de la rendición de cuentas vertical y la creación de un sistema de partido hegemónico*

Con la llegada al poder de Daniel Ortega el FSLN empezó a utilizar las instituciones a su favor, obstaculizando cualquier forma de *accountability*. Desde 2007 hasta la fecha el FSLN ha ido controlando de forma progresiva y sistemática todos los resortes públicos del poder, y cooptando parte de los privados. En este sentido, a nivel político, con las elecciones presidenciales y legislativas de 2011 (en las que Ortega arrasó) y las municipales de 2012 (donde el FSLN se apropió de toda la administración local), se confirmó que las elecciones locales de 2008 fueron un ensayo de cómo reducir la oposición.

Después de las elecciones de 2008 es posible afirmar que en Nicaragua no se celebran elecciones competitivas. Pero no se trata de que el FSLN haga fraude el día en que se celebran las elecciones, sino que la administración del Estado orquesta de forma sistemática un plan en el que, gracias a la colaboración del Poder Judicial, la administración electoral (el Consejo Supremo Electoral, CSE) y la libre disposición de recursos públicos; así la oposición queda disminuida y sin capacidad de competir. En este marco el *incumbent* termina ganando cada vez más cuotas de poder hasta convertirse en el actor hegemónico.[2] En la actualidad, el FSLN, es eso: un partido hegemónico que —a su vez— está totalmente controlado por Daniel Ortega y su esposa. En esta dirección la tercera administración Ortega puede suponer la instauración de un régimen híbrido (Martí i Puig, 2010).

Desde que el FSLN está en la presidencia ha utilizado dos herramientas para controlar el poder. Éstas han sido, por un lado, la

[2] En este sentido cabe señalar que el FSLN tiene también un importante control de los medios televisivos, pues el partido controla Canal 4 y 8, y los hijos del presidente son los propietarios de Canal 13 y 91. También tienen un notable control de las ondas radiofónicas. El medio que no controla el FSLN es el de la prensa escrita (con un importante impacto en la clase media), pues los rotativos *La Prensa* y *El Nuevo Diario* son críticos con su administración.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

aprobación de decretos y el control de la magistratura y, por otro lado, la cooptación del CSE para hacerse con el control de la gobernanza electoral. En cuanto a los decretos y el control de la magistratura cabe señalar tres episodios clave, a saber, el llamado "decretazo" del 9 de enero del 2010; una oleada de destituciones de alcaldes y funcionarios municipales durante el mes de junio del mismo año, y la decisión del 30 de septiembre de la Corte Suprema de Justicia –reunida sin el quórum necesario y de forma irregular– de modificar el artículo 147 de la Constitución, en el que se prohibía la reelección inmediata del presidente, con lo que se daba vía libre a la reelección de Ortega.

El decretazo supuso la prórroga de los mandatos de 22 funcionarios del gobierno cuyos periodos habían vencido o estaban por vencer, incluyendo magistrados del Consejo Supremo Electoral y de la Corte Suprema de Justicia, si bien dicha decisión debía tomarse en la Asamblea Nacional con una mayoría cualificada del 60% de los votos. El impacto de dicho decreto fue de gran trascendencia, ya que supuso que el FSLN continuara manteniendo el control de las instituciones clave para organizar y fiscalizar los comicios nacionales de 2011 y los municipales de 2012.

Respecto a la destitución, por supuestas irregularidades, de alcaldes, vicealcaldes y concejales de varios municipios, supuso una muestra del poder que ha ido concentrando la figura de Ortega para neutralizar (o eliminar) los pocos resortes institucionales que tiene la oposición. La destitución de estos alcaldes díscolos supuso el control casi total del FSLN en las municipalidades, a pesar de que en las elecciones de 2008 había conquistado más del 82% del poder local. Y, finalmente, la decisión de la Corte Suprema de Justicia allanó el camino para que Ortega fuera uno más de los presidentes latinoamericanos que consiguieron renovar su mandato a pesar de la existencia de disposiciones constitucionales contrarias a ello.

En cuanto al control de la gobernanza electoral es necesario señalar que las elecciones municipales de 2008 marcaron el inicio de un ciclo a partir del cuál la rendición de cuentas electoral dejó de ser efectiva en Nicaragua. Hasta entonces los comicios realizados se consideraban aceptablemente libres y justos.[3] Su órgano electoral, el CSE, era uno de los más respetados de América Latina y el sistema de par-

[3] En las elecciones de 1996 hubo algunas regularidades (sobre todo en el departamento de Matagalpa y Managua) pero la amplitud con que ganó el candidato liberal Arnoldo Alemán supuso la aceptación general de los resultados presidenciales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tidos mostraba signos de pluralismo y competitividad. Con ello —y a pesar de múltiples constricciones y de la precariedad de recursos— las instituciones electorales realizaban su labor con cierta autonomía. Sin embargo, desde El Pacto del año 2000 (que supuso un cambio de sistema electoral con la aprobación de la Ley núm. 331) se fueron introduciendo elementos de dudosa calidad democrática.[4]

La capacidad de controlar la elección (con lógica partidaria) de los magistrados del CSE fue un golpe fatal para la independencia de la autoridad electoral, ya que el artículo 173 de la Constitución establece que el CSE es la institución encargada de administrar todo lo relativo con los procesos electorales, obteniendo también la competencia exclusiva en materia electoral, impidiendo la intervención de otros poderes del Estado (incluyendo recursos interpuestos por vía ordinaria o extraordinaria desde el Poder Judicial o el Tribunal Contencioso Administrativo). Con ello, el control del FSLN de esta institución supuso la capacidad de organizar y controlar cada uno de los comicios, además de tener la potestad de cancelar la personalidad jurídica de los partidos cuando supuestamente no cumplen con los requisitos legales. Además, al CSE también le corresponde vigilar y resolver de los conflictos intra y extra partidarios. Potestades, ambas que el FSLN ha utilizado a través de sus magistrados para atomizar y desactivar las formaciones opositoras.[5]

La sumisión del CSE a Ortega se basa en que cuatro de los siete magistrados son sandinistas, incluido el presidente. A la vez, de las nueve direcciones centrales que tiene la institución, ocho están bajo el

[4] La legislación vigente desde 1995 prohibía la reelección inmediata y limitaba el mandato a un máximo de dos periodos, y establecía segunda vuelta obligatoria para las elecciones presidenciales si ningún candidato obtenía un porcentaje igual o superior al 45% del voto. Por el contrario, la Ley núm. 331 redujo los umbrales de victoria en la contienda presidencial estableciendo que un candidato puede obtener el sillón presidencial si obtiene más del 40% del voto válido, o 35% si la diferencia con el segundo candidato supera los cinco puntos. Para mayo información véase: McConell (2009).

[5] Sobre la eliminación de personería judicial de partidos cabe destacar que en 2008 se canceló la personería del Partido Conservador y del Movimiento Renovador Sandinista y no pudieron concurrir en las elecciones municipales. Y respecto a la intervención del CSE en la vida interna de los partidos destaca la resolución de esta institución en contra del opositor más connotado de Ortega (Eduardo Montealegre) en el conflicto interno existente en el seno de su partido (la ALN, formación con la que Montealegre había concurrido en las elecciones de 2006, quedando en segundo lugar), dando la razón a un sector de ALN próximo al mismo FSLN.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

control del FSLN y una es de un magistrado liberal. Finalmente, de las 17 delegaciones departamentales, doce están dirigidas por cuadros del FSLN y cinco por cuadros liberales que no mantienen relaciones cordiales entre ellos. Además, según la Ley electoral, las 11,808 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 sanidistas (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.[6]

Con este control de la gobernanza electoral, los comicios celebrados desde 2008 se han caracterizado por la falta de un procedimiento transparente y eficaz en la gestión del padrón electoral, la forma sesgada en que se ha realizado la tramitación de las cédulas de identidad que permiten votar y la composición partidaria de las autoridades electorales en cada uno de niveles territoriales existentes (desde el CSE hasta las Juntas Receptoras de Votos, pasando por los Consejos Electorales Regionales, Departamentales y Municipales). Además, es preciso señalar que a partir de 2008 el CSE ha tenido una política de acreditaron de comisiones de observadores internacionales extremadamente restrictiva.

Finalmente, es preciso añadir que la última reforma electoral —que se realizó en mayo de 2012 en la Asamblea Nacional con el voto del FSLN y el PLI— introdujo también algunos cambios que, a pesar de parecer inicuos políticamente,[7] no lo son ya que también da al CSE la capacidad de revisión de forma continua del padrón electoral eliminando aquellos ciudadanos que no hayan votado nunca desde 2006. Este hecho si bien puede suponer sólo la purga de ausentes y fallecidos, puede generar la expulsión de desencantados, apáticos y opositores que no han querido participar.

---

6 Sobre este tema véase: *http://www.envio.org.ni/articulo/3890*.

7 Entre los cambios que no tienen sesgo partidario están los de la introducción de la paridad de género (50% y 50%) en las listas de candidatos electorales y la expansión del número de concejales electos en los municipios

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

IV. Estructura de la competencia en el sistema de partidos: evolución y cambio en las principales dimensiones de análisis

1. *Orientación del voto de los electores a nivel presidencial y legislativo*

A. *Las elecciones de 1990*

Las elecciones de 1990 se suelen calificar, por parte de muchos analistas, como elecciones fundacionales debido a que, si bien eran las segundas que se celebraban en un sistema político "revolucionario", eran las primeras competitivas. En dichos comicios se presentaron en una coalición antisandinista llamada Unión Nacional Opositora[8] (UNO) que disputó el poder al FSLN, y ganó. Los puntos clave del programa de la UNO eran la disolución del Ejército Popular Sandinista, la abolición del Servicio Militar Patriótico, la reprivatización general de la economía, la desregulación del sistema nacional de salarios, la revisión de la reforma agraria y la reforma de la legalidad vigente. Es decir, terminar con la revolución sandinista.

Para los sandinistas celebrar unas elecciones limpias y ganarlas significaba la supervivencia de las instituciones nacidas de la insurrección de 1979. Así las cosas, la campaña electoral se desarrolló con *toda normalidad* dentro de la tremenda anormalidad de una nación agredida militarmente por la Contra, de las declaraciones agresivas de los altos funcionarios de la administración norteamericana sobre el futuro de Nicaragua en caso de ganar los sandinistas, y de una crisis económica acentuada por el bloqueo financiero y comercial de los Estados Unidos.

[8] La UNO era una coalición electoral estructurada sólo a partir de un Consejo Político donde cada uno de los 14 partidos que la componía tenía derecho a un voto y a un representante, independiente de su tamaño o representatividad.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 1
Evolución de la composición de la Cámara de los Diputados

Partido	1984	1990	1996	2001	2006	2011
Sandinismo						
FSLN	61	39	37	43	38	63
MRS	-	-	1		5	
Antisandinismo						
UNO[d]	-	51	-			
Liberales mayoritarios[e]	-	-	44	47	25	27
Otros	35[a]	2[b]	11[c]	2	23 ALN	2[f]
Total	96	92	93	92	92	92
Fragmentación Legislativa	0.56	0.51	0.60	0.52	0.69	0.44
NEP legislativo	2.28	2.05	2.53	2.08	3.24	1.80

[a] PCD: 14, PCN: 2, PPSC: 6, PSN: 2, MAP-ML: 2 y PLI: 9.
[b] MUR: 1 y PSC: 1.
[c] PCN: 3, CCN: 6 y PRONAL: 2
[d] La UNO fue una coalición de 14 partidos pequeños y dos agrupaciones.
[e] Durante las elecciones de 1996, 2001 y 2006 el partido liberal con mayor número de escaños fue el PLC. En 2011, sin embargo, fue el PLI.
[f] En 2011 el PLC fue el tercer partido más votado y obtuvo 2 escaños.
Fuente: elaboración propia.

El día siguiente de la celebración de las elecciones, el 26 de febrero, Daniel Ortega, el candidato a la presidencia del FSLN, expuso la tendencia que ofrecían los resultados electorales sobre la base de un escrutinio del 50% de los votos. Al medio día, el Consejo Supremo Electoral dio a conocer su último informe: sobre un total de 1,101,397 votos el 54% correspondían a la coalición opositora de la UNO y el 44% al FSLN. El resultado electoral sorprendió tanto a los analistas y observadores internacionales como a las fuerzas políticas que concurrieron en los comicios. La mayoría de previsiones y encuestas electorales realizadas durante el año anterior otorgaron una notable ventaja a los

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sandinistas.[9] Contra la mayoría de los pronósticos, el FSLN perdió las elecciones.

Como consecuencia de los resultados electorales, la presidencia correspondió a Violeta Barrios de Chamorro y la vicepresidencia al político liberal Virgilio Godoy. En lo que respecta a la Asamblea Nacional, la proporcionalidad del sistema electoral hizo que la cámara legislativa reflejara de forma fidedigna los resultados de las urnas: la coalición de partidos que concurrieron bajo las siglas de la UNO consiguió la mayoría absoluta con 51 escaños sobre 92 y el FSLN con 39. Sólo dos partidos del resto de contendientes lograron colocar un escaño en la Asamblea. En cuanto a la distribución geográfica del voto cabe destacar dos fenómenos que a partir de entonces se repetirían en las elecciones de 1996 y de 2001.

El primero es la diferencia entre el voto urbano y el rural, teniendo el primero una mayor ascendencia sandinista (unos 15 puntos porcentuales superior de media) que el segundo, con la única excepción de los departamentos de Managua, Granada y Masaya. El segundo es la existencia de un mapa electoral con un electorado fiel, siendo los departamentos del interior y la Costa Atlántica (Chontales, Boaco, Jinotega, Matagalpa, la RAAN y la RAAS) donde se vota masivamente a las formaciones antisandinista; los departamentos del noreste (Estelí, León, Nueva Segovia, Madriz y Chinandega) aquellos que han mantenido una notable ascendencia sandinista, y los departamentos próximos a la conurbación capitalina y del sureste (Managua, Masaya, Granada y Rivas) los más competitivos. El único departamento que cambió su comportamiento al pasar de un voto mayoritariamente sandinista en 1990 a antisandinista en las elecciones de 1996 y 2001 fue el de Río San Juan.

[9] Para entender los resultados hay que señalar cuatro elementos: *a*) la situación de profunda crisis económica fruto de la agresión de la Contra y de algunos errores ejecutados por el FSLN; *b*) la permanencia del conflicto bélico; *c*) el impacto de las políticas de ajuste en amplios colectivos de la población, y *d*) el comportamiento prepotente de ciertos dirigentes sandinistas y la reaparición de dinámicas clientelares que —a partir de las circunstancias concretas y específicas— irritaron a los ciudadanos.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2
Porcentaje de votos obtenidos por los dos primeros candidatos en elecciones presidenciales. 1984-2011

			Primera vuelta		
Año	Fórmula	Partido	Votos	%	MV
					Dif.
1984	Daniel Ortega	FSLN	735,967	67	53
	Clemente Guido	PCN	154,327	14	
1990	Violeta Barrios	UNO	777,552	54.7	13.9
	Daniel Ortega	FSLN	579,886	40.8	
1996	Arnoldo Alemán	AL	904,908	51	13.3
	Daniel Ortega	FSLN	669,443	37.7	
2001	Enrique Bolaños	AL	1,216,863	56.2	13.9
	Daniel Ortega	FSLN	915,417	42.3	
2006	Daniel Ortega	FSLN	854,316	38.0	12
	Edu Montealegre	ALN	650,879	26.0	
2011	Daniel Ortega	FSLN	1,569,287	62.5	31.5
	Fabio Gadea	PLI	778,889	31	

Fuente: elaboración propia.

B. *Las elecciones de 1996 y la administración Alemán*

En 1996 empezó a vislumbrarse el final de uno de los mandatos presidenciales y legislativos más largos del subcontinente —seis años y nueve meses— y, a consecuencia de ello todas las formaciones políticas activaron su actividad proselitista a la vista de la campaña electoral. En oposición a la presteza de las formaciones políticas, el Consejo Supremo Electoral (CSE), responsable de garantizar la infraestructura técnica del proceso, estuvo inmerso en conflictos internos.

Los dos pilares de la organización electoral —la ley electoral y el CSE— fueron objeto de múltiples críticas. El CSE por su inoperatividad y la Ley Electoral, cambiada en la reforma constitucional de 1995 sin consenso, porque suponía una excesiva politización de la ad-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ministración electoral, un ambiguo tratamiento del registro electoral (aún por confeccionar y con graves deficiencias en las zonas rurales del interior donde se habían desarrollado conflictos armados) y por las múltiples vías que ofrecía a la impugnación de resultados.

El proceso electoral levantó mucha expectación, a la vez que supuso una participación de muchas formaciones políticas (más de una veintena, hasta llegar al extremo de que más del 1% de los votantes estaban inscritos en alguna de las listas que se presentaban en los distintos niveles de votación). En las elecciones se votaba simultáneamente para la Presidencia, la Asamblea Nacional, los alcaldes, los concejos locales y el Parlamento Centroamericano. Y si bien muchos estudios exponían un alto nivel de apatía y frustración de los ciudadanos respecto a la política y las instituciones, el proceso electoral mostró otro fenómeno susceptible de movilizar a los potenciales electores: la polarización.

Mientras avanzaban las elecciones, se hizo patente que sólo existían dos opciones con posibilidades de ganar: el FSLN y el Partido Liberal Constitucionalista (quien aglutinaba la plataforma llamada Alianza Liberal). Y éstas, a la par, se situaban en los dos polos del abanico político-ideológico. Dichas organizaciones partidarias, lideradas por Daniel Ortega y Aroldo Alemán, desarrollaron dos campañas totalmente distintas. Alianza Liberal se centró en la figura de su líder y en un discurso agresivamente antisandinista, hecho que mostraba bastantes paralelismos con la campaña que desarrolló la coalición de la UNO en 1990. A pesar de ello, la candidatura liberal se desmarcó de los antiguos compañeros por su agresiva campaña contra la administración Chamorro.[10]

El candidato presidencial del FSLN, por su lado, desarrolló una campaña marcada por la moderación. A sabiendas de que ninguna formación política le socavaría el espacio político por la izquierda, el FSLN decidió conquistar el centro político con un mensaje de conciliación y unidad que rezaba: el gobierno de todos. Con esta retórica, y con las promesas de que no habría más servicio militar obligatorio,

[10] Alemán fue el único candidato a la presidencia —de los 21 existentes— que se negó a firmar un documento promovido por la entonces vicepresidenta de la República, Julia Mena, llamado "Compromiso de Nicaragua con una agenda mínima nacional" en el que figuraban nueve directrices en materia de gobernabilidad, seguridad jurídica y lucha contra la pobreza en las que debía comprometerse el ejecutivo entrante con independencia de su adscripción partidaria.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

economía estatizada, confiscaciones ni agresión norteamericana, las encuestas fueron mostrando cómo los sandinistas se acercaban en intención de voto a sus competidores liberales, a la par que conseguían convocar a 200,000 simpatizantes en el cierre de campaña.

Los últimos días de campaña fueron agitados. Por un lado, el antisandinismo realizó una dura campaña negativa contra el FSLN en los medios de comunicación, recordando los años de la revolución, relacionándola con la guerra, el racionamiento y la crisis económica, destacando las declaraciones del mismo cardenal de Managua el día de reflexión. Por otro lado, el FSLN continuó con su mensaje de reconciliación. El día de la votación, el 20 de octubre, el pueblo nicaragüense dio muestra de civismo con su concurrencia masiva, ordenada y pacífica a las urnas, a pesar de las dificultades que supusieron los desplazamientos de quienes vivían en comunidades alejadas de las mesas, la lentitud y la complejidad del proceso (se votaba en seis urnas) y el retraso en la apertura de muchos de los colegios electorales. Los problemas, sin embargo, aparecerían después.

En la madrugada del 21 de octubre, cuando el CSE hizo públicas las proyecciones de los resultados se inició un ciclo de discrepancias que acabarían por la suspensión de la rueda de prensa y el aplazamiento de la presentación de resultados. En la misma dirección, la emisión televisada de resultados se suspendió a las cinco de la madrugada, cuando se estaban ofreciendo proyecciones a partir del 25% de los votos y se perfilaba una cómoda victoria liberal. Posteriormente se comunicó a la ciudadanía que no se harían públicos los resultados hasta haber hecho un conteo claro y definitivo. El CSE tardó 19 días en dar a conocer los resultados electorales provisionales. Precisamente por ello, a partir del día después de las elecciones se multiplicaron las acusaciones cruzadas de fraude entre diversas formaciones políticas y delegaciones de observadores electorales.

Ciertamente, existieron notables irregularidades, la mayor parte de ellas concentradas en los departamentos de Matagalpa y de Managua, donde los responsables del Consejo Departamental Electoral pertenecían al Partido Liberal Constitucionalista. Las irregularidades detectadas tuvieron diversas naturalezas: desde problemas logísticos por el hecho de concentrar el depósito de las urnas de todo el departamento de Managua en un solo edificio, hasta la manipulación de datos, la retransmisión de resultados falsos por teléfono al CSE o la pérdida de urnas. En todo caso no es posible aducir la existencia de

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

un fraude generalizado, pues los dos instrumentos necesarios para llevarlo a cabo (el control del censo electoral y el conteo final) no estaban bajo la responsabilidad de una sola fuerza política. Sin embargo, sí que se observó la inoperancia del CSE, las contradicciones entre las diversas delegaciones de observadores oficiales e independientes y las acusaciones cruzadas entre los dirigentes de los diferentes partidos.

Finalmente, el 8 de noviembre el Centro Nacional de Cómputos del CSE dio los resultados definitivos. En las elecciones presidenciales los resultados se concentraron en las opciones sandinista y liberal, si bien el primero obtuvo la mayoría absoluta de los votos y no fue necesaria una segunda vuelta. Arnoldo Alemán obtuvo el 51% del sufragio frente al 37.7% de Ortega. A mucha distancia quedaron los terceros candidatos: el conservador consiguió un 4% del voto, la formación heredera de la administración Chamorro un 2.2% y Sergio Ramírez del Movimiento Renovador Sandinista el 0.4%. También en el ámbito legislativo hubo un desenlace bipolar. A pesar de la proporcionalidad de la fórmula y de una mayor dispersión del voto, de los 90 escaños a distribuir 42 fueron para los liberales y 36 para el FSLN.[11] A nivel municipal, todos los municipios, salvo raras excepciones quedaron en manos liberales —ganando dos tercios de las alcaldías— o de los sandinistas, que obtuvieron el tercio restante: unas 53.

La publicación de los resultados, sin embargo, no zanjó el clima de acusaciones mutuas y las autoproclamaciones de múltiples candidatos a nivel local. Con todo, el efecto más nocivo del confuso proceso electoral fue la acelerada deslegitimación de la institución que, hasta la fecha, había gozado de una mayor credibilidad: el CSE. Las elecciones no supusieron la moderación de escena política. Contrariamente, el descontento generado por la forma en que se resolvió el contencioso electoral mermó la credibilidad de las instituciones en general. Posiblemente por ello, el sexenio que siguió se caracterizó por el protagonismo de los pactos entre caudillos en detrimento de los reglamentos, el bien común y las instituciones.

Con la elección de Arnoldo Alemán como presidente, el 20 de octubre de 1996, se abrió un periodo de notables tensiones políticas e institucionales. El presidente se reveló tempranamente como un líder de marcadas tendencias caudillistas en detrimento de los esfuerzos de

[11] Los siguientes se repartieron de la siguiente forma: cuatro para Camino Cristiano, tres para el Partido Conservador, dos para el Proyecto Nacional y tres más para el MRS, la UNO-96 y el PLI obtuvieron uno.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

consolidación institucional realizados anteriormente. Pero contrariamente al anterior ejecutivo comandado por Violeta Barrios de Chamorro, Alemán contaba con una sólida mayoría en la Asamblea Nacional, hecho que reducía notablemente la capacidad de la oposición.

De hecho la administración Alemán ahondó, más que resolvió, los grandes temas que se arrastraban desde 1990, a saber, los persistentes conflictos sobre propiedades confiscadas durante la revolución, la fragilidad institucional de todos los organismos del estado y su exagerada politización, la forma errática con que se formulaban e implementaban las políticas públicas, la polarización y agitación social y, sobre todo, el clientelismo. Durante el quinquenio abundaron las acusaciones de corrupción, de la mala gestión gubernamental[12] y de demagogia en las negociaciones del ejecutivo para que Nicaragua fuera incluida en la *Iniciativa para los Países Altamente Endeudados* (lanzada por el FMI) para la reducción de la deuda externa. Pero la noticia política más relevante del sexenio fue la firma de un pacto político en enero de 2000 —conocido como El Pacto— entre el presidente Alemán y Daniel Ortega —que se analizará en el próximo epígrafe—.

C. *Las elecciones de 2001*

En un clima de denuncia y descontento social contra la firma de El Pacto llegaron las elecciones de 2001. Como era de esperar (por las condiciones de la nueva Ley Electoral) sólo tres partidos pudieron participar en ellas (a excepción de las formaciones regionales Yatama y Pamuc que participaron en las dos regiones autónomas de la Costa Atlántica). Los tres partidos fueron el PLC, el FSLN y el Partido Conservador de Nicaragua. Con todo, el sufragio se volvió a concentrar en las formaciones liberal y sandinista, volviéndose a repetir el clima de polarización, crispación mediática y movilización: el FSLN volvió a ser la formación que más gente concentró en los espacios públicos, mientras que los liberales (y diversas plataformas antisandinistas) utilizaron los medios de difusión masiva para mostrar imágenes de la guerra de los ochenta o del racionamiento para atemorizar a los votantes de la plausible llegada de los revolucionarios al poder.

Y una vez más, a pesar del empate técnico pronosticado por las encuestas, el desenlace electoral fue contundente. Enrique Bolaños,

[12] Donde destacó la negligencia del gobierno frente a la catástrofe del paso del Huracán Mitch.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

candidato del PLC, obtuvo 1,216,863 votos frente a los 915,417 de Daniel Ortega, quedando en una situación irrelevante el candidato conservador, con 29,233 votos.[13] Así las cosas, no fue necesaria una segunda vuelta electoral y se volvió a hacer patente la polarización electoral entre dos formaciones que se presentaban en los polos de la oferta ideológica, una polarización enquistada debido a la exclusión de formaciones de nuevo cuño. Después de más de una década de las primeras elecciones competitivas la dinámica política parecía consolidar un sistema bipartidista asimétrico a favor de la formación que capitalizara la oposición al FSLN.

D. *Las elecciones de 2006 y la victoria del FSLN*

Las elecciones de 2006 fueron diferentes a las celebradas desde 1990. La cuestión fundamental radicó en que durante el año 2005 y el primer semestre de 2006 el sistema de partidos mutó desde un sistema bipartidista que enfrentaba a sandinistas y antisandinistas, a otro donde se sumaban dos formaciones relevantes más, ambas producto de escisiones internas de cada uno de los bloques partidos tradicionales liderados por Ortega y Alemán.[14] Las dos nuevas expresiones suponían una reacción a la política caudillista, *pactista* y verticalista imperante en el FSLN y el PLC.

En el espectro del sandinismo aparecía el FSLN con su eterno candidato, Daniel Ortega, confrontado al candidato del Movimiento Renovador Sandinista (MRS). Por otro lado, el PLC presentaba como candidato a José Rizo, quien había sido el vicepresidente de la administración Bolaños (ya que su líder Arnoldo Alemán estaba arrestado e imposibilitado de concurrir a la contienda debido a múltiples procesos judiciales en curso), y los liberales disidentes presentaron a Eduardo Montealegre con la plataforma ALN.

El escenario descrito (con una dinámica polarizada y a cuatro bandas) no tenía precedente en la historia reciente del país y, por tanto, desde el inicio de 2006 se observó la posibilidad de un cambio en la lógica política que había imperado desde la misma revolución.

---

[13] La misma diferencia se reprodujo en las demás elecciones, si bien los conservadores multiplicaban por tres sus resultados —hecho que demostraba el trasvase de dos tercios del voto conservador hacia los liberales en la contienda presidencial—.

[14] Para un análisis del conflicto entre Bolaños, presidente de la República durante 2002 y 2004 y Arnoldo Alemán, véase Martí i Puig (2008, 2009).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Durante la campaña de 2006 el tema fundamental fue hasta qué punto las divisiones dentro de los liberales y los sandinistas harían mella en las dos formaciones tradicionales: el FSLN y el PLC. Sobre este debate los sondeos pronto indicaron que en el ámbito del voto sandinista la mayor parte de los apoyos se mantendrían fieles al FSLN debido a que esta formación era la única que tenía una organización que gozaba de una extensa implantación territorial a lo largo del país y una gran cantidad de recursos, además de mantener un liderazgo firme y reconocido por las bases y de haber tenido la capacidad de apropiarse y patrimonializar los elementos simbólicos tradicionales del sandinismo.

Otra cuestión era la profundidad de la escisión liberal, sobre la cual la mayor parte de analistas sospecharon que la división del voto entre la ALN y el PLC no sería simétrica y que al final una de las dos formaciones (la ALN presumiblemente) aglutinaría el voto útil antisandinista. Por ello se pensaba (y así lo indicaban las encuestas) que no habría una victoria presidencial del FSLN en primera vuelta y que los resultados del 5 de noviembre de 2006 supondrían una especie de primarias dentro del bloque antisandinista.[15] Pero al final los resultados otorgaron la máxima magistratura al candidato sandinista Daniel Ortega con el 38.07% de los sufragios, así como una mayoría simple al FSLN tanto en la Asamblea Nacional como en el Parlamento Centroamericano.

La victoria del FSLN se puede explicar por tres cuestiones. En primer lugar, por la aparición de un nuevo *cleavage* que se sobrepuso al de sandinismo *vs.* antisandinismo, fruto de El Pacto y que debilitó al bipartidismo tradicional, evitando que los votos se concentraran en sólo dos opciones como en todas las elecciones anteriores. Esta fragmentación favoreció al voto fiel y duro del FSLN que, si bien sufrió con la reaparición del MRS, se concentró mayoritariamente en el *danielismo*. Ese fenómeno supuso que Daniel Ortega ganara a pesar de haber obtenido relativamente menos votos que en todas las elecciones anteriores. Por su parte, el liberalismo (PLC y ALN) dividió su voto casi por la mitad (26 y 29%), si bien sumado era casi el mismo porcentaje que obtuvo en 2001 la fórmula de Enrique Bolaños (un 56.3%) de los votos.

[15] Fruto de este razonamiento ninguno de los dos líderes liberales tomó en serio la propuesta impulsada por la Cámara de Comercio Americana de Nicaragua que decía que el candidato liberal que gozara de mayor popularidad debería encabezar una plataforma unitaria llamada *Unidad por Nicaragua* evitando así la posibilidad de que Ortega se alzara con una victoria en la primera vuelta.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

En segundo lugar, Ortega obtuvo la Presidencia debido a que la Ley Electoral vigente (también fruto de El Pacto) permite ganar una máxima magistratura si se obtiene un 40% de los votos o el 35% si la diferencia entre el primer y segundo candidato es de más de cinco puntos. Esto último es lo que ocurrió. Y, en tercer lugar, debido a la campaña que hizo el FSLN, basada en un discurso desideologizado que apelaba a la paz y la reconciliación.

E. *La llegada de Daniel Ortega y la instauración de elecciones no competitivas*

Con la llegada al poder de Daniel Ortega a la Presidencia de la República en 2006 regresó la vocación hegemónica del FSLN. Este fenómeno no sólo se mostró a través de la aprobación de decretos, de nuevas sentencias judiciales o de la cooptación de la administración electoral; también se hizo explícita a través de la forma de operar en los comicios celebrados posteriormente: los de 2008, 2011 y 2012.

En este epígrafe describiremos muy brevemente los episodios de 2008 y 2011 que son los que abren el ciclo de elecciones hegemónicas y que significan, en gran medida, el aprendizaje y puesta en práctica de una nueva forma de operar electoralmente. Sin embargo, el caso de las elecciones del 9 de noviembre de 2008 fue emblemático por su conflictividad y porque supusieron la quiebra con la confianza en el sistema electoral (Martí i Puig, 2013: 637-642). Además, visto con perspectiva, dichos comicios fueron un ensayo de lo que posteriormente se ha ido realizando con normalidad: la construcción de procesos electorales no competitivos.

Los resultados de las elecciones de 2008, según los datos oficiales (sobre los que hay una gran discusión[16]) fueron los siguientes: el FSLN obtuvo 105 alcaldías de los 150 en juego,[17] y entre ellas las de Managua y León, y todas las cabeceras departamentales con la excepción de tres ciudades con tradición antisandinista, como son Granada, Boaco,

[16] Véase, por ejemplo, *www.voto2008.org* —elaborada por los seguidores de Eduardo Montealegre— en la que exponen los resultados por distrito que ellos creen verdaderos de la elección de Managua.

[17] Cabe señalar que en siete municipios de la Costa Atlántica no se celebraron elecciones.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Bluefields.[18] Estos resultados, sin embargo, fueron puestos en cuestión por la oposición. Los resultados en Managua y León fueron los más contestados esgrimiendo que las actas de sus apoderados daban una clara victoria. A raíz de ello en los días siguientes a las elecciones hubo agrios enfrentamientos en las calles. Pero a pesar de las declaraciones de preocupación del secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, de varias personalidades nicaragüenses y del Centro Carter —que solicitó al CSE una revisión de los resultados con las debidas garantías—, las autoridades electorales certificaron los resultados.[19]

En dicho marco los comunicados de las comisiones de observadores fueron contradictorios. Por un lado, los observadores electorales del Consejo de Expertos Electorales de Latinoamérica y del Protocolo de Tikal (integrado por magistrados electorales de Centroamérica y del Caribe) informaron que durante el proceso de votación no se produjeron anomalías significativas que pudieran alterar el resultado de las votaciones. Y por otro, la organización nicaragüense Ética y Transparencia, que auspiciaba una comisión de observadores nacionales, declaró que se trataba de las elecciones menos trasparentes y más conflictivas de la historia a la par que declaraba que había una gran cantidad de anomalías e irregularidades en el 32% de las Juntas Receptoras de Votos de todo el país, y que éstas se caracterizaban por su gravedad y por afectar siempre de forma negativa a la oposición.

A pesar del malestar ocasionado por los comicios de 2008, en las elecciones de 2011 (para presidente, diputados de la Asamblea Nacional y Parlacen) se replicaron prácticas y eventos, aunque de una forma más sofisticada. Dichas elecciones se llevaron a cabo sin la existencia de un padrón electoral depurado[20] y sin haber entregado cédu-

[18] Hasta la fecha no se han hecho estudios sobre el comportamiento electoral de los nicaragüenses en las elecciones municipales debido a que existieron pocas encuesta y también porque las denuncias de irregularidades empeñaron su credibilidad. A la vez, también es preciso anotar que este tipo de elecciones se consideran de "segundo orden" y por ello se les dedica menor atención que a las presidenciales o legislativas.

[19] Las irregularidades y la tensión que generó el proceso fueron tales que se discutió sobre los comicios nicaragüenses el 20 de noviembre de 2008 en la sede de la OEA, aunque tanto la moción de denuncia (norteamericana) como la de apoyo (del gobierno de Nicaragua) fueron retiradas por falta de apoyo.

[20] Además, también es preciso señalar que el padrón electoral con que se realizaron las elecciones era *abultado* debido a la presencia de ciudadanos fallecidos, migrantes o con problemas en los datos de ubicación. A la vez que tampoco se ha registrado el crecimiento vegetativo real en el mismo padrón.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

las o documentos supletorios a cerca de 200,000 ciudadanos. Además, no hubo representación de partidos opositores en la composición de las mesas electorales y la gran mayoría de los fiscales eran sandinistas.

Precisamente por todo ello, el debate electoral versó sobre las garantías de transparencia, equidad y validez de las elecciones. A pesar de ello la preocupación del CSE fue el control del proceso y no garantizar la transparencia del mismo. Las fuerzas opositoras y algunos organismos nacionales de observación advirtieron de la falta de acreditación de observadores nacionales, problemas en la inscripción de fiscales de partido y una composición de las mesas electorales con los miembros del FSLN o de partidos minoritarios aliados al mismo y, por lo tanto, sin representación de los contendientes más poderosos.

Estas elecciones se desarrollaron con menos conflictividad que las anteriores, pero con la misma posición de superioridad del FSLN. En estos comicios se disputaron la presidencia dos candidatos conocidos, Daniel Ortega por el FSLN y Arnoldo Alemán por el PLC, además de otros menos conocidos. El candidato que quiso aglutinar el voto antisandinista y antipacto (y por lo tanto también contra Alemán) fue el casi octogenario locutor de radio Fabio Gadea, quien concurrió con una coalición de liberales, conservadores y ex sandinistas (quienes estaban representados con el candidato a la vicepresidencia Edmundo Jarquín) a través de la formación Partido Liberal Independiente (PLI) y Unidad Nacional para la Esperanza (UNE). Los otros dos candidatos en liza tuvieron un perfil menor, a la vez que se percibieron como satélites del FSLN.

Los resultados oficiales dieron la presidencia al candidato *incumbent* con un 62.66% de los sufragios, seguido por el candidato del PLI-UNE con 31.13% y por el del PLC con un 5.67%, los dos candidatos restantes sólo obtuvieron un 0.54% de los votos. Los resultados para el resto de las votaciones (en las que se votó por diputados a nivel departamental y nacional y al Parlacen) arrojaron unas cifras semejantes, dando una abultada mayoría absoluta al FSLN en el Legislativo: 62 diputados frente a los 26 del PLI y 2 del PLC.

Los informes de las Misiones de Observación Electoral nacionales e internacionales pusieron en cuestión dicho proceso.[21] Sin embar-

[21] Destacan los informes de la organización civil Ética y Transparencia *http://www.conexiones.com.ni/files/86.pdf* y de la Organización de los Estados Americanos *https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/2012/Inf_NIC_s.pdf*.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

go, la capacidad de protesta de la oposición —a pesar del no reconocimiento de las mismas por parte del candidato Fabio Gadea— no trascendió y tampoco supuso una movilización ciudadana en contra de Ortega, como sí ocurrió en 2008. En esta coyuntura la opinión de la mayoría de los nicaragüenses es que el FSLN ganó las elecciones, si bien no con la amplitud que expuso el CSE. La victoria sandinista fue celebrada masivamente y con entusiasmo por parte de sus seguidores, y la derrota de la oposición se vivió con la resignación silenciosa de quienes nunca creyeron en la posibilidad de enfrentarse con éxito a la maquinaria desplegada a lo largo de un mandato por el FSLN. Una resignación que se experimentó nuevamente en las elecciones municipales de 2011 donde el FSLN conquistó la totalidad del poder local, sólo dejando 26 municipios menores en manos de los contendientes (Martí i Puig, 2010).

V. Evolución de la oferta partidaria

El sistema de partidos en Nicaragua hasta 2006 se caracterizó por un bipartidismo de facto entre el FSLN y los antisandinistas, dinámica que se quebró en 2005 —tal como se ha apuntado—. Sin embargo, durante los tres lustros que siguieron a las elecciones de 1995 la vida política del sandinismo y del antisandinismo no fue armónica ni pacífica. En el presente epígrafe intentaremos exponer las lógicas de conflicto dentro de los partidos y la caracterización de las fuerzas políticas más relevantes. Después de la victoria de Daniel Ortega en 2006, sin embargo, el sistema de partidos nicaragüense ha dado luz a un partido hegemónico dónde el FSLN ha ido tomando control de todos los resortes del poder.

1. *El FSLN de 1990 hasta 2006*

El FSLN es un partido que superó los grandes "dilemas" con que se encontró tras la derrota de 1990, si bien la solución esbozada ha supuesto no pocos conflictos organizativos, escisiones y pérdidas de capital humano y moral. Respecto a los conflictos organizativos y deserciones cabe señalar la ruptura ya señalada liderada por el escritor (y ex vice-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

presidente de la República en el periodo 1984-1990) Sergio Ramírez, de la que aparecería el Movimiento Renovador Sandinista[22] (MRS).

De la ruptura de 1995 se inauguró una nueva etapa en el sandinismo. Por un lado, el FSLN fue creando un formato de partido político similar al de otros muchos partidos de la región, a saber, un partido de corte "electoralista" y con una organización fundamentalmente "personalista". Electoralista, en tanto que el FSLN orientó su estructura organizativa hacia la actividad electoral y personalista, puesto que el FSLN pasó a gravitar en torno al liderazgo de su secretario general, Daniel Ortega, reforzando la cultura política nicaragüense vinculada a la idea del "hombre fuerte" (Martí i Puig y Santiuste Cué, 2006).

El FSLN desde la primera mitad de los años noventa se transformó en un partido político cuyo objetivo fue la obtención del poder político a través de procesos electorales y de negociaciones en diversas arenas políticas, pactando muchas veces con quienes verbalmente eran sus más repudiados adversarios. Esta actividad significó una incesante dinámica de compromisos con otros partidos y actores que ha desembocado, casi siempre, en una lógica discursiva dual: por un lado el pragmatismo negociador y, por otro, el mantenimiento de la retórica revolucionaria. Esta doble naturaleza del FSLN, junto con la eclosión de turbulentos enfrentamientos intestinos —que casi siempre se zanjaron con escisiones, abandonos, expulsiones y peleas de cuadros—, fueron los dos fenómenos que más golpearon a la credibilidad y al capital político del Frente Sandinista.

Desde 1990 hasta 2006 el FSLN pudo desplegar intensas campañas electorales debido a su importante dotación de recursos gracias a las donaciones de grupos económicos afines al sandinismo (la llamada burguesía sandinista) y a los recursos públicos procedentes de los poderes locales. Desde 1996 el FSLN siempre se presentó a los comicios con aliados para diluir su aislamiento político y abanderó mensajes de "amor, reconciliación y perdón". En este sentido ya desde inicios del siglo XXI el FSLN pactó con muchos antiguos "adversarios" como fueron la Iglesia católica y evangélica, convirtiendo el partido en un

[22] En el MRS se integrarían un nutrido colectivo de militantes que abandonarían el FSLN. Con ello se sellaba la ruptura del sandinismo, si bien los magros resultados del MRS en las elecciones de 1996 (con un porcentaje del 0.44% en la elección para presidente y de un 1.33% en la elección para la AN volvieron a dar, a nivel partidario, la casi totalidad del patrimonio simbólico del sandinismo al FSLN.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

actor que desarrollaba un discurso izquierdista en lo social y conservador en lo moral (Martí i Puig, 2010).

Además, a partir de 2006, con la recuperación de la presidencia de Daniel Ortega el FSLN se supeditó aún más a sus designios y estrategias, y ha ido convirtiendo el partido en una plataforma política personalista gestionada desde el poder y nutrida por los recursos institucionales; tal como lo han hecho otros líderes latinoamericanos con afán hegemónico como son Chávez o Correa. No es extraño pues que los países del ALBA sean hoy los mejores valedores y aliados del nuevo sandinismo (Martí i Puig y Close, 2009).

2. *El MRS y aliados*

El MRS es una opción sandinista que nació a raíz de la primera escisión el FSLN en 1995. Esta organización, que tuvo unos resultados desastrosos en las elecciones de 1996 y que no se presentó en 2001 (e incluso algunos de sus miembros apoyaron en esa fecha al FSLN), renació con el nombre de *Alizanza Herty –MRS* en 2005 a raíz la incorporación del popular ex alcalde sandinista de Managua, Herty Lewites, cuando éste fue sometido a una campaña de ostracismo por parte del aparato del FSLN. Con su candidatura el espacio electoral del sandinismo se volvió a dividir en dos formaciones, cada una de ellas con "pesos pesados" del sandinismo revolucionario, ya que el MRS contaba con el apoyo de tres comandantes de la *histórica* Dirección Nacional (Henry Ruiz, Víctor Tirado o Luis Carrión) y dos comandantes guerrilleros (Dora María Téllez o Mónica Baltodano).

Con la inesperada muerte de Herty Lewites, se tuvo que improvisar una fórmula. En ella quedó el candidato a vicepresidente Edmundo Jarquín y el cantautor Carlos Mejía Godoy. La propaganda que desplegó el MRS se centró más en temas de honestidad y de lucha contra la corrupción que con banderas propias de la izquierda. Esta propaganda fue más celebrada entre los medios de comunicación internacionales que en Nicaragua. El problema del partido radica en su débil organización a lo largo del territorio nacional, si bien tiene una notable presencia en Managua y algunos departamentos centrales (Masaya, Carazo). Desde 2006, sin embargo, esta formación ha ido desapareciendo de la arena electoral y en la actualidad la presencia de un sandinismo crítico y opuesto al oficialismo orteguista está circunscrito al ámbito de las ONG y la protesta.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

3. *PLC, Partido Liberal Constitucionalista*

EL PLC ha sido la formación que ha aglutinado, desde inicios de los años noventa, el antisandinismo militante. Gracias a esta plataforma política Arnoldo Alemán (el líder de la formación) y Enrique Bolaños (vicepresidente de Alemán y sin ascendencia en el partido) llegaron a la Presidencia de la República en 1996 y 2001, respectivamente. En 2006, debido a que Alemán era reo de la justicia, se presentó como candidato a la presidencia a José Rizo en tándem con José Antonio Alvarado. Ambos eran representantes del liberalismo tradicional, con responsabilidades de gobierno durante la última década, abanderados del antisandinismo durante los años ochenta, enfrentados al discurso "conciliador" de doña Violeta durante su administración y con conexiones simbólicas con el PLN somocista.

El mayor activo del partido fue hasta 2006 el liderazgo que ejercía Alemán y la solidez de su organización, así como sus respectivas cuotas de poder institucional. En cuanto a su implantación territorial cabe señalar que el PLC ha tenido presencia en todo el país, hasta haber sido un partido dominante en las regiones del interior y en la Región Autónoma del Atlántico Sur. A la vez, también cabe señalar que Alemán es su debilidad, pues desde su procesamiento por cargos de corrupción la administración norteamericana dejó de considerarlo como un interlocutor válido y, desde entonces, ha generado importantes conflictos en el seno del liberalismo. Es más, a partir de 2006 Arnoldo Alemán quedó como rehén del FSLN y de las instituciones del Estado hasta el punto de que su estrella empezó a sucumbir y sus partidarios a separarse de él para engrosar las filas de otras formaciones liberales. Tanto fue así que en la elección presidencial de 2011 Alemán concurrió con el PLC obteniendo sólo el 5.9% del sufragio y su partido dos diputados.

4. *Los otros antisandinistas: UNO, PRONAL, APRE, ALN, PLI*

En la primera década de 1990, las familias ideológicas que en su momento constituyeron la coalición Unión Nacional Opositora (UNO) entre los que se encontraban liberales, conservadores, socialdemócratas, democristiano, socialistas y comunistas, se mantuvieron separados sin que ninguna tentativa de unificación progresara. Al contrario,

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

mientras se acercaban las elecciones de octubre de 1996 fueron surgiendo formaciones políticas de nuevo cuño y de carácter populista como Arriba Nicaragua; tecnócrata como Proyecto Nacional (Pronal); o reivindicativo de agravios anteriores, como el Partido de la Resistencia Nacional (PRN) que pretendía aglutinar el apoyo del campesinado de las zonas del interior que conformaron la base social de la Contrarrevolución. A pesar de ello, no hubo —con la excepción de la formación liberal Partido Liberal Constitucionalista (PLC)— ningún esfuerzo de delimitación de identidades, refuerzo de estructuras organizativas, afianzamiento de redes de lealtades y de clientelas.

Desde entonces hasta la fecha los terceros partidos antisandinistas han tenido un escaso éxito a pesar de haber contado, a veces, con el apoyo de la administración. Ese fue el caso en 1996 del Pronal, impulsado por el yerno de Violeta Chamorro, de la Alianza para la República (APRE) que se presentó en las elecciones locales de 2004 con el apoyo de la administración Bolaños, o del caso de la Alianza Liberal Nicaragüense (escisión del PLC) liderada por un ex ministro de las administraciones Alemán y Bolaños, Eduardo Montealegre.

Tabla 3
Concentración del voto. 1984-2011

	1984	1990	1996	2002	2006	2011
Porcentaje de votos obtenidos por los dos partidos más votados en las elecciones legislativas incluyendo a todas las circunscripciones	80.8	94.7	81.8	95.5	64	93.5
Porcentaje de escaños obtenidos por los dos partidos más votados en el Congreso	78.1	97.8	87	97.8	75.4	99.1
Porcentaje de votos obtenidos por el tercer y cuarto partidos más votados en las elecciones legislativas incluyendo a todas las circunscripciones	15.3	2,6	5.8	4.6	33.3	6.31

Fuente: elaboración propia.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Esta última formación, que tuvo el apoyo explícito del presidente de la República saliente, del sector empresarial nicaragüense, del rotativo *La Prensa* y también de la administración norteamericana, no tuvo capacidad de ganar al PLC de Arnoldo Alemán en las elecciones de 2006. El discurso que la ALN desarrolló en la campaña, cuyo eslogan fue *Sembrando oportunidades,* tenía como eje fundamental la llamada a la inversión extranjera y a la creación de empleo, pero el estilo marcadamente elitista del candidato y de su grupo más cercano no tuvo el impacto deseado. Su falta de conexión con importantes sectores de la población (donde sí tiene pegada el liberalismo populista promovido por los *alemanistas*) y la ausencia de organización partidaria en el territorio (sobre todo en las zonas rurales) fueron las razones de su relativamente pobre desempeño electoral, a pesar de obtener un 26% del sufragio.

Seis años después, en las elecciones de 2011, el antisandinismo se presentó bajo las siglas del Partido Liberal Independiente (PLI), resucitando así las siglas de un partido de largo recorrido cuyo origen fue la disidencia liberal al régimen de Somoza y que en los años ochenta e inicios de los noventa tuvo una posición muy belicosa con el sandinismo dentro del país. En 2011 el PLI aglutinó la mayor parte del voto antisandinista y obtuvo la segunda posición con el 31% del sufragio y 27 diputados, muy alejado del 62% del voto que obtuvo Daniel Ortega. El candidato del PLI, un antiguo liberal septuagenario, hizo una campaña poco lúcida y por su edad no suponía ni una renovación política ni una apuesta de futuro.

VI. Conclusiones: de la competencia polarizada a la desdemocratización

Nunca resulta fácil en la disciplina afirmar de manera concluyente la aparición de fenómenos que marquen claramente un antes y un después en las dinámicas políticas de un determinado país y el caso que aquí se analiza no es la excepción. Sin embargo, resulta posible diferenciar dos etapas diferentes. Una primera que va desde 1990 hasta 2006 caracterizada por una dinámica de competición bipolar entre el FSLN y un bloque antisandinista y que está sensiblemente decantado a favor de la oposición al FSLN. Una segunda etapa, que se inicia en 2006, en la cual el FSLN desde el poder modifica y utiliza a su antojo las insti-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tuciones para controlar todos los resortes del poder y convertirse en un partido hegemónico.

El tránsito de una etapa a la otra ocurre en los comicios de 2006, que son un evento dónde aparecen los elementos propios de un proceso de realineamiento electoral, a saber, conflictos internos en los partidos mayoritarios (PLC y FSLN), la irrupción de "terceros" partidos con un importante arrastre electoral —entre ALN y MRS sumaron más de un tercio de los sufragios—; la emergencia de un nuevo *cleavage* que superaba el clásico de sandinismo/antisandinismo y anteponían el tema de *pacto/antipacto*, y la aparición en la escena política de la administración venezolana con promesas de inversión directa en el país, de la integración de Nicaragua en la nueva alianza comercial del ALBA y el impulso de un profundo *policy change*.

Con las elecciones de 2006, se experimentó un realineamiento electoral que modificó la dinámica de competencia y el sistema de partidos del país, dando la victoria a Daniel Ortega quien desde el poder impulsó la partidarización del Estado. Con ello, desde 2007 hasta la fecha el FSLN ha ido controlando de forma progresiva y sistemática todos los resortes públicos del poder, y cooptando parte de los privados. En este sentido, a nivel político, con las elecciones presidenciales y legislativas de 2011 (en las que Ortega arrasó) y las municipales de 2012 (donde el FSLN se apropió de toda la administración local), se confirmó que las elecciones locales de 2008 fueron un ensayo de cómo minorizar la oposición.

Fruto de lo expuesto es preciso señalar que el mayor de los problemas de la democracia nicaragüense hoy es la continua modificación de las reglas de juego según los intereses de los caudillos políticos, sobre todo de las dos más relevantes: la Constitución y la ley electoral. Además, desde El Pacto y la llegada de Ortega a la presidencia se ha politizado la administración del Estado (y de todas sus agencias "autónomas") de tal forma que durante la última década ha sido prácticamente imposible hablar de una rendición de cuentas horizontal. A esta importante deficiencia cabría añadir, a la vez, el peligro que corre la democracia después de la actuación del Consejo Supremo Electoral después de las elecciones municipales de 2008 hasta hoy.

El mensaje que queda después de las elecciones presidenciales de 2011 y las locales de 2012 es la de normalización de comicios plebiscitarios con el fin de reforzar la posición hegemónica del FSLN y, con ello, la desaparición del único instrumento de *accountability* que existía

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

en el país hasta 2006: las elecciones competitivas. ¿Qué puede ocurrir si la mayor parte de la ciudadanía percibe que las elecciones no sirven para nada? ¿Cómo actuarán los opositores en un andamiaje institucional "monocromático" dónde todos los resortes de públicos deben obediencia al FSLN y dónde no existen contrapesos? ¿Continuará la oposición desunida y desarticulada?

Es difícil responder estas preguntas y es posible que no haya respuestas o que éstas sean que la mayoría de los ciudadanos dejen de preocuparse por las elecciones y por los contrapesos institucionales y que se centren en solucionar sus problemas particulares. También puede ocurrir que buena parte de la población empobrecida prefiera gozar de los recursos que les ofrecen la administración de Ortega a pesar de que ello suponga mantener lealtad al FSLN, y que la oposición nunca logre generar un liderazgo común ni elaborar una plataforma ni una estrategia unitaria. Si es así el proyecto *orteguista* habría triunfado, y con él se habrá consolidado un sistema a medio camino entre el autoritarismo y la democracia.

Con el escenario descrito Nicaragua aparecería en las clasificaciones de los politólogos como un régimen híbrido. Un régimen que nació como una democracia frágil al calor de la tercera ola de democratización pero que con el paso de los años ha involucionado. Nicaragua no sería el único caso en la región.[23] En esta dirección es posible coincidir con Collier y Levitsky (1997), quienes señalaron que muchas veces los sistemas que en un momento se clasificaron como democracias con adjetivos (débiles, inciertas, de baja intensidad), podían terminar cristalizando en regímenes híbridos que conjugan mecanismos y prácticas propias del régimen del que provenían y del que querían alcanzar.

Quizás hoy Nicaragua ya forma parte del subtipo de híbridos conformado por los regímenes "bolivarianos". Todos ellos se caracterizan por tener un sistema hiper-presidencialista, un discurso que apela a la radicalidad democrática y que desprecia de los preceptos liberales de la misma, una práctica que ha disminuido la presencia de la oposición en las instituciones y en la calle. Este tipo de regímenes no han tenido ningún empacho en utilizar todos los resortes del Estado para debilitar

[23] Según *The Economist Intelligence Unit* (EIU) (Martí i Puig, 2010) en América Latina hay seis países con el mismo calificativo: Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haiti, Honduras y Venezuela. EIU, a través de los resultados de su *Democracy Index*, clasifica los regímenes entre "democracias plenas", "regímenes híbridos" y "regímenes autoritarios".

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sus oponentes, si bien han respetado generalmente los derechos civiles y políticos de los ciudadanos, tanto a nivel individual como colectivo y han mantenido cierta pluralidad en los medios de comunicación.

VII. Bibliografía

Close, David (1988), *Nicaragua: Politics, Economics and Society*, Londres, Pinter.

Close, David (1999), *Nicaragua: The Chamorro Years*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Close, David y Deonandan, Kalowatie (eds.) (2004), *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillismo*, Nueva York, Lexington Books.

Close, David, Martí i Puig, Salvador y McConnell, Shelley (2012), *The Sandinistas & Nicaragua since 1979*, Nueva York, Lynne Rienner Publishers.

Collier, David y Levitsky, Steve (1997), "Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research", *World Politics*, vol. 49, núm. 3, pp. 430-451.

Key, V. O. (1995), "A Theory of Critical Elections", *Journal of Politics*, vol. 17, pp. 1-18.

Key, V. O. (1964), "The Party Battle, 1896-1969", *Politics, Parties and Pressure Groups*, NY, Thomas Y. Crowell Company.

Martí i Puig, Salvador (1997), *Nicaragua 1977-1996. La revolución enredada*, Madrid, Libros de la Catarata.

Martí i Puig, Salvador (2008), "El regreso del FSLN al poder: ¿Es posible hablar de realineamiento electoral en Nicaragua?", *Política y gobierno*, XIV (1), pp. 75-112.

Martí i Puig, Salvador (2009), "Nicaragua 2008: Polarización y pactos", *Revista de Ciencia Política*, vol. 29, núm. 2, pp. 515-531.

Martí i Puig, Salvador (2010), "The Adaptation of the FSLN: Daniel Ortega's Leadership and Democracy in Nicaragua", *Latin American Politics and Society*, núm. 52, vol. 4, pp. 79-106.

Martí i Puig, Salvador y Close, David (2009), *Nicaragua y el FSLN 1979-2009. ¿Qué queda de la revolución?* Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Martí i Puig, Salvador y Santiuste Cué, Salvador (2006), "El FSLN: de guerrilla a oposición negociadora", en Martí i Puig, Salvador y

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Figueroa, Carlos (eds.), *La izquierda revolucionaria en Centroamérica. De la lucha armada a la participación electoral*, Madrid, Libros de la Catarata.

McConnell, Shelley (2009), "El sistema electoral en Nicaragua", en Martí i Puig, Salvador y Close, David, *Nicaragua y el FSLN 1979-2009. ¿Qué queda de la revolución?*, Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Prensa y revistas periódicas consultadas

La Prensa
El Nuevo Diario
Revista Envío
Revista Confidencial

Siglas de instituciones y partidos

APRE	Alianza por la República
CSE	Consejo Supremo Electoral
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
MAP-ML	Movimiento de Acción Popular Marxista Leninista
PAMUC	Partido Multiétnico de la Costa
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PCD	Partido Conservador Democrático
PCN	Partido Conservador de Nicaragua
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PLI	Partido Liberal Independiente
PPSC	Partido Popular Social Cristiano
PRN	Partido de la Resistencia Nacional
PRONAL	Proyecto Nacional
PSN	Partido Socialista de Nicaragua
PSC	Partido Social Cristiano
UNO	Unión Nacional Opositora

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

LA DINÁMICA DUAL, ENTRE CAMBIO Y CONTINUIDAD, EN EL SISTEMA DE PARTIDOS DE PANAMÁ

Harry Brown Araúz*
Willibald Sonnleitner**

Sumario: I. *Introducción*. II. *Tendencias generales del sistema de partidos panameño*. III. *El sistema electoral panameño: fuerte sesgo mayoritario, revisiones periódicas y reformas limitadas*. IV. *Cambios en el sistema de partidos panameño*. V. *La escasa diferenciación programática y la moderada polarización ideológica*. VI. *Reconstruyendo el rompecabezas político-electoral*. VII. *Bibliografía*. VIII. *Anexos*.

I. Introducción[1]

A pesar de haber surgido de un contexto histórico polarizado, fragmentado e incierto, el sistema de partidos que encauzó el proceso de democratización en Panamá se caracteriza por una sorprendente estructuración y estabilidad. A lo largo del siglo XX se han realizado al menos dieciséis intervenciones militares estadounidenses con el objetivo de incidir sobre el funcionamiento de regímenes políticos foráneos. Esta práctica de exportación de la democracia ha estado lejos de tener siempre buenos resultados: de estos dieciséis eventos tan solo cuatro casos pueden ser considerados exitosos, entre ellos el de Panamá en

* Centro de Iniciativas Democráticas, Panamá.
** El Colegio de México (CES), México.

[1] El análisis del sistema de partidos panameño en este capítulo no incluye los resultados de las elecciones de mayo de 2014 porque al entregar el último borrador, el 5 de septiembre del mismo año, los resultados oficiales detallados no habían sido publicados. Esta demora no es usual y seguramente puede ser justificada con la también inusual presentación de 14 impugnaciones de los resultados de las elecciones legislativas, 33 de las elecciones a representantes de corregimiento y cuatro de las elecciones a alcaldes. Es posible que algunas de estas impugnaciones se resuelva convocando a nuevas elecciones en algunas circunscripciones.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

1989.[2] De ahí la importancia de la experiencia panameña como referencia para los procesos de transición y consolidación en los países de la tercera ola de democratizaciones.

Aún con el gran peso del factor internacional, el actor central de la democratización fueron los partidos políticos de Panamá, por lo que sus patones de interacción sistémica tienen especial importancia para entender su peculiar transición. Además, este país tiene la particularidad adicional de ser uno de los poquísimos de América Latina que no cuenta con ningún partido de izquierda, con todas las implicaciones que eso tiene para el pluralismo del régimen político y la gobernanza democrática del país.

En este capítulo se analiza el sistema de partidos panameño, esbozando primero los trazos generales de su dinámica más visible y las dificultades para la incorporación de nuevos actores representativos. Se sostiene que el sistema de partidos panameño refleja los contrastes económicos, sociales y políticos del país, que se esconden detrás de su estabilidad económica y política. Luego, se describe el sistema electoral panameño como una variable indispensable para entender cualquier sistema de partidos. Se destaca la gran desproporcionalidad que produce el sistema y la permisividad del financiamiento privado para las campañas electorales. Aún valorando positivamente los avances realizados y la costumbre —única en la región— de reformar periódica y participativamente la legislación electoral, se evidencia el estancamiento reformador de la elite política panameña, que le ha impedido implementar las reformas necesarias para hacer más equitativa e incluyente la competencia electoral en Panamá.

En la cuarta parte se identifican las partes del rompecabezas del sistema de partidos panameño. En primer lugar, se utilizan las herramientas convencionales para el estudio comparativo de los sistemas de partidos y, aunque se evidencian las limitaciones de esta primera mirada para discernir la dinámica más profunda del sistema que se estudia, queda claro que éste tiene lógicas diferenciadas en el ámbito legislativo y presidencial, ya que la notabilidad de los candidatos tiene un peso importante en el resultado electoral de sus partidos. En segundo lugar, se analiza la división bipolar que ha marcado la

[2] Otros dos casos son los de Alemania y Japón, derrotados en la Segunda Guerra Mundial, que ya eran países desarrollados y que tenían otras ventajas que facilitaron su transición a la democracia. El tercer caso, más parecido al de Panamá, es el de Grenada (Kasper y Pei, 2003).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

política panameña desde principios del siglo pasado, que también se expresó funcionalmente durante el régimen autoritario, y que sigue siendo la base del sistema de alianzas partidistas del régimen democrático actual. Se trata del *cleavage* autoritarismo-democracia/torrijismo-antitorrijismo, que se caracteriza por una escasa polarización ideológica en el eje izquierda-derecha pero orienta simbólicamente el voto, convocando e identificando exitosamente a las elecciones con la ciudadanía.

Con esta óptica, se completan las piezas del rompecabezas y se evidencia la faceta más profunda y estable del sistema de partidos panameño. Sin embargo, queda enunciada la paradoja de que el triunfo de una tercera fuerza, que llevó a su máxima expresión electoral el *cleavage* fundacional en 2009, anuncia al mismo tiempo su debilitamiento funcional. Se concluye con un esfuerzo sintético para encajar todas las piezas del rompecabezas, no sin arriesgarse a proyectar algunas claves de futuro del sistema de partidos panameño.

II. Tendencias generales del sistema de partidos panameño

El 8 de mayo de 1994, Ernesto Pérez Balladares fue electo presidente de Panamá, como candidato de la alianza Pueblo Unido que sumó 33.3% de los votos válidos, frente al 29.1% que obtuvo la candidata de la Alianza Democrática, Mireya Moscoso. Compitieron entonces cinco candidatos más, en una contienda sumamente reñida y fragmentada en la que participaron quince partidos políticos con registro legal. Quince años después, Ricardo Martinelli fue electo presidente con el apoyo de la Alianza por el Cambio, con el 60% de los votos válidos y una ventaja de 22 puntos sobre su principal contrincante, la perredista Balbina Herrera cuya coalición Un País Para Todos sumó 37.6% del voto. Lejos quedó el tercer y último candidato a la presidencia, en una elección en la que participaron ocho partidos políticos inscritos.

Martinelli encabezó la cuarta alternancia presidencial desde la transición democrática de 1990, dándole continuidad a uno de los rasgos centrales de la joven democracia panameña. Pero a pesar de haber servido como alto funcionario público en administraciones del Partido Panameñista (PP) y del Partido Revolucionario Democrático (PRD), el nuevo presidente no fue postulado por ninguno de ellos. A diferencia de todos sus antecesores, Ricardo Martinelli se impuso a través de su propia fuerza política, como candidato del partido Cam-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

bio Democrático (CD) que él mismo fundó en 1998. Su elección parecía haber roto, así, con otro rasgo central de la política panameña.

A primera vista, todo parece haber cambiado en el sistema de partidos panameño. En quince años ha transitado desde un multipartidismo fragmentado y competitivo a un sistema más concentrado con poca incertidumbre sobre el resultado electoral. Y dicho cambio dramático se refleja efectivamente en los indicadores básicos del sistema. Entre 1994 y 2009, el número efectivo de partidos electorales (NEPe) se redujo de 8.6 a 4.2 en las legislativas, mientras que las tasas de concentración se incrementaron de 37.4 a 66.6% en las legislativas y de 62.4 a 97.6% en las presidenciales. Sin embargo, las apariencias pueden ser engañosas. Con la amplitud de estos cambios impresionantes, el juego político panameño guarda más continuidad, tanto en lo que se refiere al *cleavage* histórico que estructura las dinámicas político-ideológicas, como en las estrategias y alianzas de los actores que participan en la contienda electoral.

Con dificultades han entrado al sistema nuevos partidos políticos. La mayoría de ellos ha tenido un paso fugaz por la competencia electoral, ya que el sistema electoral panameño no incentiva la inscripción de nuevos partidos y hace muy difícil la supervivencia de nuevas expresiones partidistas. Como es natural, estos partidos nuevos no han nacido con vocación hegemónica, más bien se ha tratado de organizaciones pequeñas cuyo éxito relativo, las pocas que lo han tenido, ha sido gracias a la personalización de su liderazgo. No se trata de flagelar a estos partidos con impronta personalista, sino de evidenciar que éste es un rasgo de las partidos jóvenes y que, además, están respondiendo a una manera de entender la política que tienen los electores; es más fácil delegar las demandas a un individuo que a un sistema de ideas concretado en un proyecto colectivo.

Algunos de estos nuevos partidos, aunque nuevos, han sido el vehículo de intereses económicos tradicionales del país y también herederos de las viejas prácticas políticas del régimen autoritario. Poco a poco, estos partidos nuevos o postransicionales aprendieron a aprovechar las grietas dejadas por los partidos mayoritarios, que cada vez eran más, y fueron dando sorpresas que pareciera ser funcionaron acumulativamente. Eso sin necesariamente crecer cualitativa y cuantitativamente ni hacer otro tipo de política. Las terceras fuerzas fueron ganando terreno larvadamente hasta encabezar una de las dos grandes coaliciones con vocación de gobierno y ganar las elecciones de 2009.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Que haya habido partidos nuevos no quiere decir que hayan ingresado al sistema nuevos actores sociopolíticos. En veinte años no han sido introducidas nuevas preocupaciones y propuestas a la competencia electoral, ni mucho menos ha sido desafiada la vigencia del modelo institucional y económico del país. Eso no quiere decir que Panamá sea un país totalmente homogéneo, sin divergencias ideológicas y sin segmentos socioeconómicos que producen riqueza y que podrían tener un proyecto político propio. Es el caso, por ejemplo, de los obreros de la construcción, que han organizado al sindicato presumiblemente más fuerte y políticamente beligerante del país, que contribuyen al crecimiento de uno de los rubros más dinámicos de la economía, pero no han sido capaces, aún queriendo, de constituirse en opción política competitiva.

La legislación electoral panameña ha sido modélica en el perfeccionamiento de la organización de las elecciones, en garantizar el ejercicio del sufragio libre y en volver eficiente el escrutinio. Sin embargo, no ha sido capaz de adaptarse a la necesidad de equidad en la competencia y de entrada de nuevos actores a las instituciones de representación política. Visto así, no es raro que este sistema electoral sea una pieza importante para entender la continuidad y éxito de la economía panameña, pero también de la desigualdad que ese modelo económico genera, y de la inequidad política que persiste en el país. Todos esos asuntos convergen en el sistema de partidos panameño.

III. El sistema electoral panameño: fuerte sesgo mayoritario, revisiones periódicas y reformas limitadas

1. *Características elementales de las reglas de juego*

Desde la transición a la democracia en 1990, todas las elecciones panameñas han sido libres y competitivas. Las elecciones son generales, es decir, concurren la elección presidencial, las legislativas, las de alcaldes, las de representantes de corregimiento, de concejales e, indirectamente, según el porcentaje de votos recibido por los partidos en la elección presidencial, las elecciones para miembros del Parlamento Centroamericano (PARLACEN).

Aunque las elecciones son libres y competitivas y la participación electoral es muy alta, el sistema electoral panameño tiene un fuerte

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

sesgo mayoritario que dificulta la entrada de actores nuevos y a la liza electoral y limita gravemente el pluralismo político. El sesgo mayoritario es producto de la pequeña magnitud de las circunscripciones y de las fórmulas electorales para convertir votos en escaños en las elecciones legislativas. También inciden, sobre todo como limitación al pluralismo, la permisividad de las normas que regulan el financiamiento privado de la política y, particularmente, de las campañas electorales (Brown Araúz, 2010: 19).

La elección presidencial se realiza mediante un sistema de mayoría simple, es decir, no hay *ballotage* o segunda vuelta electoral. De allí la tendencia a crear grandes coaliciones que postulen candidatos presidenciales fuertes. Usualmente, la mayoría de los votos en la elección presidencial se concentra en dos o tres partidos, por lo que a algunos partidos pequeños les resulta muy difícil alcanzar en esa elección la barrera del 4% de los votos necesarios para mantener su registro legal.

Los elementos del sistema electoral panameño casi no han sufrido cambios en los últimos veintiún años, por lo que para describirlos caracterizaremos el sistema según está estipulado en el Código Electoral de 2006 y que rigió las elecciones de 2009. Ese año el país se dividió en 39 circunscripciones de las que 26 fueron uninominales y 13 plurinominales.[3] El 97.4% de estas circunscripciones plurinominales fueron de magnitud pequeña (dos a cinco diputados): en cuatro circunscripciones se eligieron dos diputados; en cuatro fueron elegidos tres; en dos se eligió a cuatro y en dos fueron electos cinco diputados más.

Sólo hubo una circunscripción mediana en la que se eligieron siete diputados. No hubo ninguna circunscripción grande, es decir, en la que se elijan 10 o más diputaciones (tabla 1).[4] Por ello, la magnitud promedio de Panamá (que se sitúa entre 1.78 y 1.90) cuenta entre las más bajas de toda América Latina, generando el marcado sesgo mayoritario. El tamaño demográfico de las circunscripciones o circuitos también es pequeño y muy variable: en el circuito uninominal más pequeño residían 11,024 electores y en el más grande 36,148; mientras que en el plurinominal más grande hubo 227,673 votantes en 2009.

[3] En 1994 y 1999 hubo 14 circunscripciones plurinominales 27 uninominales y en 2004 se agregó una circunscripción uninominal.

[4] Hasta la reforma constitucional de 2004 la norma estipulaba que el número de diputados variaría según la cantidad de población. A partir de ese año se redujo el número de diputados de 78 a 71, fijándolo en esa cantidad.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 1
Magnitud de las circunscripciones legislativas. 1994-2009

Magnitud (M)	Núm. circuitos	Núm. diputados	% diputados	Núm. circuitos	Núm. diputados	% diputados	Núm. circuitos	Núm. diputados	% diputados	Núm. circuitos	Núm. diputados	% diputados
	2009	2009	2009	2004	2004	2004	1999	1999	1999	1994	1994	1994
1	26	26	36.6%	27	27	34.6%	26	26	36.6%	26	26	36.1%
2	4	8	11.3%	5	10	12.8%	7	14	19.7%	7	14	19.4%
3	4	12	16.9%	3	9	11.5%	1	3	4.2%	1	3	4.2%
4	2	8	11.3%	3	12	15.4%	3	12	16.9%	2	8	11.1%
5	2	10	14.1%	1	5	6.4%	2	10	14.1%	3	15	20.8%
6	0	0	0.0%	0	0	0.0%	1	6	8.5%	1	6	8.3%
7	1	7	9.9%	1	7	9.0%	0	0	0.0%	0	0	0.0%
8	0	0	0.0%	1	8	10.3%	0	0	0.0%	0	0	0.0%
Totales	39	71	100%	41	78	100%	40	71	100%	40	72	100%
Promedio circuital	1.82			1.90			1.78			1.80		

Fuente: Sonnleitner (2010).

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Los escaños en las circunscripciones uninominales son adjudicados por mayoría simple. En las circunscripciones plurinominales la fórmula electoral utilizada para convertir votos en escaños es la de Hare, con la particularidad de que los partidos que obtienen diputados por cuota o cociente no tienen derecho a obtenerlos con el medio cociente y que el residuo se le otorga a los candidatos más votados. Siendo que las boletas panameñas son semibloquedas, es decir, permiten el voto preferencial dentro de solo un partido, no es raro que los residuos sean asignados a los partidos grandes que obtuvieron el cociente, y no a los partidos pequeños (tabla 2). [5]

Tabla 2
Tipo de proclamación en las circunscripciones plurinominales.
1994-2009

PARTIDO	1994			1999			2004			2009		
	c	m	r	c	m	r	c	m	r	c	m	r
PRD	4	5	15	8	7	9	11	4	12	7	7	5
PDC/PP	0	1	0	0	3	0	0	0	1	0	0	0
Molirena	1	2	0	0	1	0	0	2	0	0	0	0
Partido Liberal	0	0	1	0	0	0	---	---	---	0	0	0
Morena	0	0	0	0	0	0	---	---	---	---	---	---
Movimiento Papa Egoró	1	5	0	0	0	0	---	---	---	---	---	---
Partido Arnulfista/ Panameñista	0	6	1	3	6	7	3	7	0	3	6	5
Partido Liberal Auténtico	0	0	1	---	---	---	---	---	---	---	---	---
Partido Solidaridad	0	0	0	0	0	0	3	5	1	---	---	---

[5] Cada elección (presidente, diputados, alcaldes, representantes) tiene su propia boleta única. Sólo en la elección de diputados al Parlamento Centroamericano no se vota directamente por los candidatos previamente elegidos en cada partido, sino que depende del resultado de la elección a presidente. Es decir, el porcentaje de votos obtenidos en la elección presidencial define la cantidad de parlamentarios centroamericanos que corresponderá al partido.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2 (continuación)
Tipo de proclamación en las circunscripciones plurinominales.
1994-2009

PARTIDO	1994			1999			2004			2009		
	c	m	r	c	m	r	c	m	r	c	m	r
Partido Renovación Civilista	0	1	1	0	0	0	---	---	---	---	---	---
Partido Liberal Nacional	---	---	---	0	0	0	0	0	0	---	---	---
Cambio Democrático	---	---	---	0	1	0	0	2	0	6	5	1
Unión Patriótica	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	0	0
VMP	---	---	---	---	---	---	---	---	---	0	0	0
Total	6	20	19	11	18	16	17	20	14	16	18	11

Método de asignación: c = Cuociente; m = Medio Cuociente; r = Residuo.
Fuente: Tribunal Electoral de Panamá.

El sistema electoral panameño tiene un umbral de 4% de los votos válidos para que los partidos mantengan su vigencia legal. La sobrevivencia la logran obteniendo ese porcentaje en cualquiera de las elecciones a las que concurren. El sesgo mayoritario se puede ver claramente calculando la subrepresentación/sobrerrepresentación obtenidas por cada partido en cada elección legislativa desde 1994 (tabla 3). El PRD y el Partido Arnulfista/Panameñista siempre han obtenido tasas superiores a 1.0, que indicaría que recibieron una representación proporcional o equivalente al porcentaje de votos obtenidos. A diferencia de ello, se dio el caso del PRD en 1994, que con el 22.9% de los votos en las elecciones legislativas obtuvo el 49.3% de los escaños y que, por lo tanto, tiene una tasa de ventaja muy alta de 2.6.

Excepto en 2009, las tasas de ventaja más altas han sido siempre las del PRD, mientras que las segundas tasas de ventaja más altas han sido las del Partido Panameñista (salvo en 2009, cuando obtuvo la más alta). Excepto el Partido Solidaridad, que obtuvo los escaños proporcionales en 1994 y 1999, todos los demás partidos han sido penalizados en todas las elecciones, algunos muy fuertemente, por el sesgo

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

mayoritario del sistema. Las penalizaciones más duras han sido las del Partido Demócrata Cristiano en 1994 y 2004 y la del Movimiento de Renovación Nacionalista (MORENA) en 1994.

Tabla 3
Índices de sub/sobrerrepresentación por partido político. 1994-2009

Partido	Tasa de ventaja			
	1994	1999	2004	2009
PRD	2.6	1.5	1.4	1.02
PDC/PP	0.2	0.8	0.2	0.38
MOLIRENA	0.6	0.6	0.6	0.60
MORENA	0.2	0.4	---	---
Movimiento Papa Egoró	0.9	---	---	---
Partido Arnulfista/Panameñista	1.4	1.2	1.1	1.39
Partido Liberal Auténtico	0.5	---	---	---
Partido Solidaridad	1.0	1.0	0.7	---
Partido Renovación Civilista	0.5	0.4	---	---
Partido Liberal Nacional	---	0.7	0.7	---
Cambio Democrático	---	0.5	0.5	0.78
Unión Patriótica	---	---	---	0.99
VMP	---	---	---	1.18

Fuente: elaboración propia.

El sistema electoral panameño es sumamente desproporcional. Según Payne *et al.* (2006: 68), entre 1994 y 2004 ningún otro sistema electoral de América Latina fue más desproporcional que el panameño. Sólo en 2009, la desproporcionalidad del sistema disminuyó sensiblemente debido a la nueva dinámica del sistema de partidos (Sonnleitner, 2010). La tabla 4 contiene los índices de desproporcionalidad del sistema electoral panameño utilizado en las elecciones legislativas.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 4
Índices de desproporcionalidad agregada para Panamá. 1994-2009

	1994	1999	2004	2009
Diferencias absolutas (Loosemore&Hanby 1971)	24.2	19.6	17.1	11.5
Cuadrados mínimos (Gallagher 1991)	15.2	12.5	12.6	7.6

Fuente: Sonnleitner (2010).

2. *Reformas al sistema electoral panameño*

En Panamá se ha instaurado la costumbre de someter periódicamente el Código Electoral a reforma siete meses después de las elecciones generales. Desde 1995 el Tribunal Electoral ha convocado regularmente cada cinco años mediante decreto a la Comisión Nacional de Reformas Electorales (CNRE). En esa Comisión participan los partidos políticos legalmente constituidos, los partidos en formación y la sociedad civil; luego, el proyecto de reformas es enviado a la Asamblea Nacional para ser debatido y votado por los diputados. No obstante, las características fundamentales del sistema electoral panameño persisten con modificaciones superficiales desde 1983 si se trata de las circunscripciones, desde 1916 si se trata de la fórmula para convertir votos en escaños en los circuitos plurinominales y desde 1930 si se trata de las listas electorales.[6]

[6] Valdés Escoffery (2006) hace un recuento bastante detallado de la evolución del sistema electoral panameño, en el que quedan claros los constantes cambios superficiales a los que fue sometida la fórmula electoral de los circuitos plurinominales y la legislación electoral en general a partir de 1916. Muchos de los cambios fueron producto de la necesidad de adecuación de las normas a nuevas realidades del país, pero otros, como los de la fórmula electoral, eran evidentemente parte de las estrategias de los partidos en el poder para tener ventajas electorales. Seguramente, se puede dibujar un trazo de la historia política panameña a través de los cambios hechos en los aspectos fundamentales del sistema electoral. Visto así, el mérito y éxito de la Comisión Nacional de Reformas Electorales convocada cada cinco años por el Tribunal Electoral desde 1993 es, sobre todo, no contravenir este impulso reformador de la elite panameña, sino aprovecharlo y legitimarlo incluyendo en el proceso a todos los actores sociopolíticos interesados.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Brown Araúz (2010: 62) hace un recuento de todos los asuntos modificados en cada una de las cinco olas reformadoras desde 1992 (Anexo 2). El sistema electoral panameño ha hecho grandes avances en materia de gobernanza electoral, algunas de las modificaciones más importantes en ese aspecto han sido: en 1992, la creación de los delegados electorales; en 1993, la boleta única de votación, el traspaso al Tribunal Electoral de la Fuerza Pública seis días antes de las elecciones, la creación del Padrón Electoral y la limitación de la tarifa especial para la publicidad electoral; en 1997, el financiamiento público para los partidos políticos y candidatos independientes, normas para regular la publicidad electoral y las encuestas, agilización de las postulaciones y proclamaciones y ordenamiento de los asuntos penales electorales.

Las reformas continuaron en 2002 cuando se crearon juntas circuitales para agilizar el escrutinio, se obligó a los partidos políticos a registrar sus contribuciones, se adoptó el sistema de transmisión extraoficial de resultados y se hizo más expedito el manejo presupuestario del Tribunal Electoral. En 2006, se adoptaron topes a las donaciones privadas, se limitó el tiempo para transmitir publicidad electoral y se restringió la residencia electoral. En 2012, para las circunscripciones plurinominales, fue eliminada la posibilidad de votar por la lista completa o votar selectivamente por más de un candidato del mismo partido y se adoptó el voto selectivo único. También en 2012 se incorporó al Código Electoral la libre postulación presidencial, respondiendo al fallo de la Corte Suprema de Justicia de julio de 2009, en el que fue declarado inconstitucional el artículo 233 del Código Electoral, que la reservaba sólo para los partidos políticos.

Los avances de gobernanza electoral han servido para que durante casi veinte años las elecciones panameñas estén bien organizadas y para que el escrutinio de votos sea confiable. Sin embargo, el sistema electoral panameño necesita reformas que le permitan superar, por un lado, la inequidad en la competencia y la exclusión que genera y, por otro, la baja calidad de la representación (Brown Araúz, 2010: 38).[7] La mayoría de las reformas necesarias para alcanzar estos objetivos corresponden a los asuntos *intrapartidistas y extrapartidistas*, en donde el afán reformador ha sido bastante menor y en algunos casos se ha terminado dando vueltas sobre lo mismo (Brown Araúz, 2008: 165).

[7] Estos objetivos fueron obtenidos luego de realizar una serie de entrevistas con representantes de todas las organizaciones involucradas en el proceso de reformas electorales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Los *asuntos intrapartidistas* reformados son: en 1992, la facilitación para la inscripción de adherentes en los partidos en formación; en 1997, se instituyeron las elecciones primarias obligatorias para la elección presidencial, se estableció la cuota de género de 30%, se flexibilizaron las normas para la inscripción de partidos; en 2002, se eliminó la obligatoriedad de las primarias presidenciales, se permitió las postulaciones de un individuo por el mismo partido en más de una elección, se facilitaron las alianzas permitiendo la postulación de un candidato por más de un partido al mismo cargo, se modificó la norma sobre revocatoria de mandato; en 2006, se crearon parámetros para elegir autoridades internas (incluyendo el voto secreto), se restituyó la obligatoriedad de las elecciones primarias presidenciales, se perfeccionó la revocatoria de mandato.

Los *asuntos interpartidistas* reformados son: en 1993, se modificó la fórmula de los circuitos plurinominales otorgando el residuo a los candidatos más votados sin deducirles el cociente o medio cociente a sus partidos; en 2002, se redujo de 5 a 4% el porcentaje de votos válidos para sobrevivir como partido; en 2006, se normó otorgar el escaño al partido en el que el candidato ganador del residuo esté inscrito en caso de alianza; se reordenó y redujo la cantidad de circunscripciones de 41 a 38;[8] se eliminó el otorgamiento de un diputado a los partidos que obtuviesen al menos un 4% de los votos válidos en las elecciones legislativas sin ganar representación (la figura era conocida como el "llanero solitario") (tabla 5).

[8] En 2004 fue modificada la Constitución panameña, unas de las modificaciones fue la fijación del número de diputados —antes crecía según el crecimiento de la población— y la reducción del tamaño de la Asamblea de 78 a 71. Esta reducción implicó un pequeño reordenamiento de las circunscripciones, cuyas características básicas están en la Constitución. El texto de 2004 en el artículo 147 indica que habrá circuitos uninominales y plurinominales, garantizándose el principio de representación proporcional y que integrará un solo circuito electoral todo distrito en donde se elija más de un diputado, salvo el distrito de Panamá, donde habrá circuitos de tres o más diputados; los circuitos se conformarán en proporción al número de electores que aparezca en el último padrón electoral; a cada comarca y a la provincia de Darién les corresponderá elegir el número de diputados con que cuentan al momento de entrar en vigencia la presente norma; para la creación de los circuitos se tomará en cuenta la división político-administrativa del país, la proximidad territorial, la concentración de la población, los lazos de vecindad, las vías de comunicación y los factores históricos y culturales, como criterios básicos para el agrupamiento de los electores en circuitos electorales.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 5
Cambios elementales al sistema electoral panameño. 1994-2012

Año	Fórmula	Circunscripciones	Barrera	Listas
1992	---	---	---	---
1993	Se otorga el residuo a los candidatos más votados sin deducirles el cociente o medio cociente a sus partidos	---	---	---
1997				---
2002	---	---	Reducción del 5 al 4% para la sobrevivencia	---
2006	---	Se redujeron las circunscripciones de 41 a 38, desapareciendo un uninominal y dos plurinominales	Eliminación del "llanero solitario"	---
2012	---			Eliminación de la posibilidad de voto a toda la lista —voto en plancha— y elección múltiple; por voto selectivo único.

Fuente: elaboración propia.

IV. Cambios en el sistema de partidos panameño

1. *La dinámica del cambio vista desde los partidos*

En una primera aproximación mediante los indicadores básicos utilizados para el análisis comparado de los sistemas de partidos, en ape-

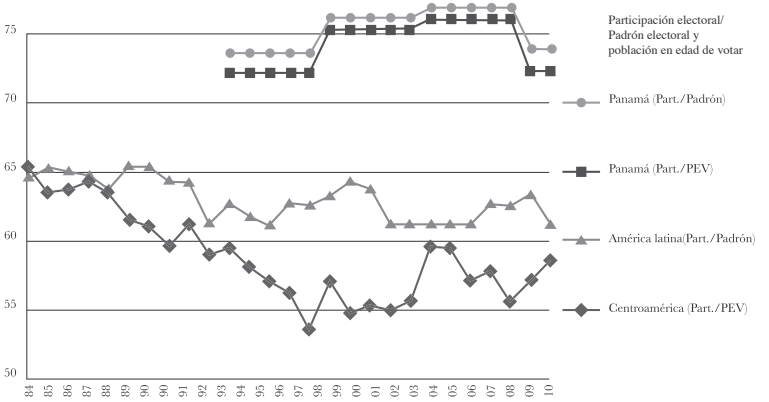
DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

nas quince años el sistema panameño ha sufrido cambios estructurales dramáticos que no se pueden subestimar. Tras haberse caracterizado por una alta fragmentación al inicio del periodo democrático, éste se ha ido concentrando de manera constante. Sin embargo, los efectos de este proceso sobre la estabilidad del sistema no son fáciles de captar, ya que las tasas de competitividad y volatilidad son a primera vista contradictorias y... volátiles, por lo que resultan difíciles de interpretar. Asimismo, se observan algunas continuidades cuanto más notables, tanto en el nivel de incertidumbre que se refleja en cuatro alternancias regulares, en los niveles moderados de polarización e institucionalización, como en los niveles de participación e inclusión política.

Para empezar, cabe destacar que desde 1994 Panamá es uno de los países más participativos e incluyentes de toda América Latina. Ello se refleja en la capacidad del sistema para garantizar de una forma efectiva la inclusión de prácticamente todos los ciudadanos en el registro electoral. Si bien durante el régimen autoritario, el padrón llegó hasta incluir apenas 76.3% de la población en edad de votar (PEV) en el referéndum de 1983, desde 1994 éste cubrió 98.2%, antes de alcanzar 99% en 2004 y alrededor de 98% en 2009. Actualmente, el Tribunal Electoral enfrenta más bien el reto de actualizar y depurar de las listas electorales a las personas difuntas o que han emigrado del país. Este esfuerzo se refleja y acompaña de una fuerte y sostenida movilización electoral.

Gráfico 1
Inclusión política y participación electoral. Panamá y Centroamérica, 1984-2010



DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Fuente: Sonnleitner (2012).

Desde la instauración democrática, Panamá se destaca por ser el promedio centroamericano y latinoamericano de mayor participación electoral, que se sitúa entre el 73.7 y el 76.9% de los ciudadanos inscritos, así como entre 72.3 y 76.1%de la población en edad de votar (grafico 1). Las razones de esta excepcionalidad son múltiples. Entre ellas, la fuerte concentración demográfica (el abstencionismo solamente se eleva en las regiones más dispersas del país) y la parte elevada de ciudadanos inscritos en los partidos políticos, además de una cultura política que valora el ejercicio del voto (aunque no es obligatorio) aun cuando muchos lo relacionen con mecanismos de intercambio clientelar. La participación electoral no sólo es masiva sino que se mantiene desde 1994 en niveles excepcionalmente elevados, en un contexto regional en la que ésta registra más bien una caída y una elevada volatilidad electoral.

En cuanto a la evolución de la oferta política, ésta se caracteriza por una impresionante disminución del número de partidos políticos con registro legal. Mientras que en 1994, no menos de quince partidos participaron en los comicios, en 2009 sólo lo hicieron ocho partidos, de los que apenas seis sobrevivieron al proceso electoral. En otras palabras, hasta las elecciones de 2009 el 60% de las 19 organizaciones partidistas habían desaparecido en un lapso de quince años del escenario político del país. Por ello, la reducción dramática del NEPe revela un cambio fundamental en la dinámica del sistema, que pasó de una elevada fragmentación en 1994 a una situación menos dispersa en 2009 (véase tabla 6).

Tabla 6
Número real y número efectivo de partidos (NEP) en Panamá.
1994-2009

	1994	1999	2004	2009
NEP legislativos	8.64	5.68	4.47	4.18
NEP escaños	4.33	3.26	2.92	3.72
NEP presidenciales	5.56	4.74	3.32	3.77
Número de partidos contendientes	15	12	7	8

Fuente: Sonnleitner (2010).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Se registran importantes matices entre las distintas aproximaciones del nivel de fragmentación partidista. De entrada, el número total de partidos contendientes pasa de quince a ocho entre 1994 y 2009. Como lo veremos enseguida, las presidenciales panameñas obedecen a una lógica propia de construcción de alianzas, lo que explica la mayor concentración y volatilidad del NEPp, más sensible a los efectos coyunturales y de notabilidad de los distintos candidatos presidenciales. Por ello, el NEP legislativo proporciona una mejor aproximación de la evolución estructural del número de organizaciones partidistas relevantes, que registra una caída constante y pasa de 8.6 a 4.2 entre 1994 y 2009.

La tendencia del NEPe refleja los efectos reductores de uno de los sistemas electorales más desproporcionales de América Latina (*supra*), que no benefician siempre a las primeras fuerzas sino que han podido favorecer candidatos terceristas, de pequeños partidos y hasta independientes (Sonnleitner, 2010: 150). Sin embargo, pese a esta importante disminución, Panamá sigue contando entre los países más fragmentados de América Latina. Los promedios regionales registrados entre 1978 y 2004 se situaron en 4.06 para el NEPl 4.06 y en 3.35 para el NEP e (Payne *et al.* 2006: 69). Los niveles de fragmentación partidista de Panamá solamente rebasaron los de Ecuador (7.7 y 7.1) y de Brasil (7.2 y 5.9).

La disminución estructural del número real y efectivo de partidos contendientes se debería reflejar, mecánicamente, en las tasas de concentración del voto. Esto es en parte así, como lo refleja la evolución del indicador más utilizado para captar esta dimensión de los sistemas de partidos (es decir, la suma de los votos obtenidos por los dos partidos más votados). Entre 1994 y 2009, éste pasa de 37.4 a 66.6% en las legislativas y de 50.5 a 67% en las presidenciales. No obstante, si bien su incremento es constante en las legislativas, dicho indicador conoce una tendencia un poco más volátil en las presidenciales, alcanzando su máxima concentración con la elección de Martín Torrijos en 2004 (74.2%) y volviendo a descender a 67% en la elección de Ricardo Martinelli en 2009. Se trata de un matiz importante, sobre el que reflexionaremos ulteriormente (véase tabla 7).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 7
Índices de concentración del voto. 1994-2009

	1994	1999	2004	2009
Elecciones legislativas	37.4%	53.6%	57.0%	66.6%
Elecciones presidenciales	50.4%	60.3%	74.2%	67.1%

Fuente: Sonnleitner (2010).

Las tasas de competitividad evolucionan de manera contradictoria, por lo que tampoco resultan fáciles de interpretar. Según éstas, las elecciones presidenciales más competitivas fueron las de 1999 y 2009, en las que una distancia prácticamente idéntica (de tan solo 2.8%) separó a Mireya Moscoso de Martín Torrijos, y a Ricardo Martinelli de Balbina Herrera. En cambio, los comicios de 1994 y 2004 le dieron victorias mucho más holgadas a los mandatarios del PRD, que ganaron con ventajas de 10.7% (Ernesto Pérez Balladares sobre Mireya Moscoso) y hasta 12.4% (Martín Torrijos sobre Guillermo Endara). En franco contraste con las presidenciales, la contienda legislativa más cerrada fue la de 1994 (8.3%) y la menos competitiva la de 2004 (18.7%).

Tabla 8
Índices de competitividad. 1994-2009

Tasas de competitividad	1994	1999	2004	
Elecciones legislativas	8.3%	10.4%	18.7%	12.3%
Elecciones presidenciales	10.7%	2.8%	12.4%	2.8%

Fuente: Sonnleitner (2010).

La inestabilidad de los indicadores convencionales de volatilidad electoral es la que plantea interrogantes sobre el cambio o la continuidad del sistema de partidos panameño. En este caso, su evolución resulta constante cuando se mide en las presidenciales, indicando una tendencia creciente que la sitúa entre 23.5 y 39.9% entre el inicio y el final del periodo de estudio. Sin embargo, su comportamiento en las legislativas es más volátil y decreciente, partiendo de 26.1% entre 1994-1999, registrando sólo 14.1% entre 1999-2004 e incrementándose de nuevo hasta 25.8% entre 2004-2009. Considerando que el promedio de este

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

indicador para el resto de las elecciones presidenciales democráticas que se celebraron en América Latina entre 1978 y 2004 gira alrededor de 28.7% (Payne *et al.*, 2006: 171), Panamá registra un nivel intermedio pero creciente, que parece estar evolucionando hacia los niveles observados hasta 2004 en Venezuela (37%) y Bolivia (38.7%), sin alcanzar todavía las tasas más volátiles de Ecuador (46.3%), Guatemala (48%) y Perú (52%).

Tabla 9
Índices de volatilidad electoral agregada. 1994-2009

	1994-1999	1999-2004	2004-2009
Elecciones presidenciales	23.5	37.8	39.9
Elecciones legislativas	26.1	14.1	25.8

Fuente: Sonnleitner (2010).

La volatilidad electoral agregada y la irregularidad de estos primeros indicadores básicos del sistema de partidos panameño configura un pequeño rompecabezas que se buscará desentrañar. Muchas de estas inconsistencias se relacionan con la dinámica propia del juego interpartidista en Panamá, que distorsiona los índices convencionales que buscan captar las tendencias generales de cambio/estabilidad, concentración/fragmentación, alternancia y competitividad. De ahí la necesidad de reinterpretar estos promedios, para indagar en la evolución y el comportamiento de sus componentes principales. Para ello, resulta indispensable partir de la división fundamental que estructura el sistema de partidos y la política panameña en su totalidad.

2. *La continuidad del cleavage histórico (1968-2009)*

Desde 1968, pero sobre todo desde la fundación formal del PRD en 1979, la política panameña se ha caracterizado por un sistema de partidos fragmentado pero bi-polarizado en torno a dos bloques opuestos. El primero de ellos se aglutina alrededor del PRD. El segundo es más estable y heterogéneo; se articula en torno a coaliciones opuestas al PRD, identificadas tradicionalmente con el "arnulfismo/panameñismo", pero encabezada en 2009 por el partido Cambio Democrático.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

El *cleavage* central de la política panameña se deriva de este antagonismo fundacional, cuyas raíces históricas son muy anteriores al periodo democrático y cuyos efectos estructuradores sobrevivieron a la invasión estadounidense de 1989. Desde 1903, año en que Panamá se separó de Colombia y fue realmente independiente, las tensiones políticas se han basado en un *cleavage* estructural en el que antagonizan una aventajada élite comercial urbana que explota las ventajas del *transitismo*,[9] y una élite agropecuaria que sobrevive en un mercado interno con escasas posibilidades de expansión y en un modelo económico preponderantemente de crecimiento hacia afuera. Aunque el capital panameño ha tendido progresivamente a la diversificación, invirtiendo las elites agrícolas en actividades comerciales y viceversa, se puede decir que este *cleavage* estructural ha estado siempre en la base de la política del país.

En 1968, con el golpe de estado militar, el *cleavage* estructural se redefinió funcionalmente expresando el antagonismo entre el autoritarismo y la democracia, en el que se enfrentaban los actores políticos vinculados al régimen autoritario y los que propugnaban por la instauración de un régimen democrático. El régimen autoritario robusteció las actividades comerciales y financieras basadas en el *transitismo*. En ese sentido, simbólicamente la competencia electoral desde 1981, pasando por la instauración del nuevo régimen democrático en 1990 hasta, digamos 2004, enfrentó a los partidos vinculados al régimen autoritario contra los que promovieron la democracia. En un ala las coaliciones encabezadas por el PRD, relacionado históricamente con el régimen autoritario, y en la otra el Partido Arnulfista/Panameñista, que fue uno de los principales actores políticos que adversaron a los militares y promovieron el actual régimen democrático.

Los efectos estructuradores que ejerce este poderoso *cleavage* son que, pese a la participación de hasta quince partidos en las elecciones de 1994, desde la instauración de la democracia se han producido cuatro alternancias regulares entre dos bloques cohesionados por la oposición PRD/anti-PRD. También es esta bipolarización la que ha ido generando una concentración creciente del voto y del sistema de

[9] El *transitismo* es la especificidad histórica de Panamá. Consiste en una economía basada en los servicios internacionales derivados del aprovechamiento de la ventajosa posición geográfica del país, que se refleja en primera instancia en crear una zona de tránsito terrestre y marítimo para el comercio internacional.

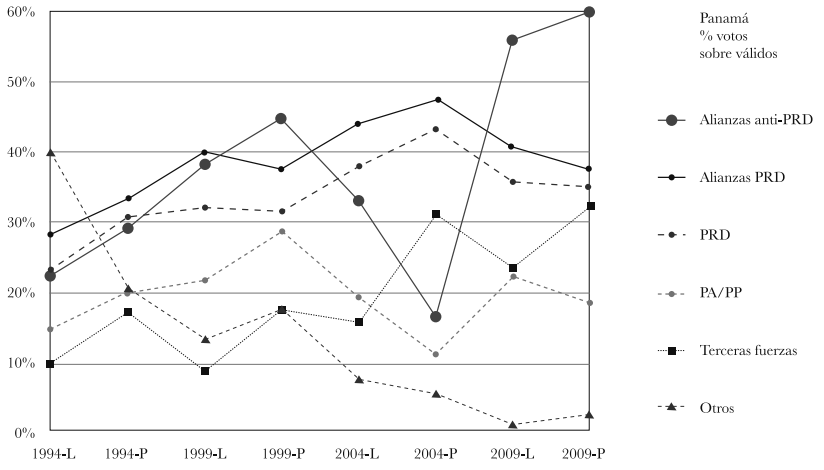
DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

partidos que se refleja, entre otras cosas, en la reducción constante del número de partidos contendientes.

El sistema panameño es bipolar pero dista mucho de ser bipartidista. Desde 1994, siempre hubo terceras fuerzas que trataron de romper con la bipolarización, con resultados significativos en los comicios presidenciales. En esta óptica, la victoria de Martinelli en 2009 también se inscribe en una lógica consistente de crecimiento de estas fuerzas terceristas, que compiten por el segundo lugar. Para interpretar estas tendencias en una perspectiva más amplia, es útil volver a analizar las tendencias político-electorales agregadas en el nivel de los principales bloques que compiten por el poder institucional.

Gráfica 2
Desempeño electoral de las alianzas. 1994-2009



Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.

La fuerza central, o el partido pivote del sistema, es el PRD. Su peso relativo ha variado a lo largo del periodo de estudio, partiendo de su nivel más bajo en 1994 (con 22.9% de los votos válidos en las legislativas y 30.6% en las presidenciales) y creciendo a partir de entonces hasta alcanzar sus mejores resultados en 2004 (con 38% en las legislativas y 43.3% en las presidenciales), antes de volver a reducirse a 35.7% en las legislativas y 34.9% en las presidenciales de 2009. Pero invariable-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

mente, se trata de la organización que ha obtenido siempre el mayor número de votos y diputados a título individual, controlando al menos 37% (pese a su notoria derrota presidencial en 2009) y hasta el 54% de los escaños legislativos entre 2004 y 2009.

Ello le ha otorgado una posición privilegiada no sólo como el eje hegemónico e indiscutido del bloque "torrijista", sino como el pivote del sistema de partidos y del juego político-electoral. En efecto, sus seis aliados han podido cambiar desde 1994, pero ninguno de ellos le ha aportado más de 8.7% del voto de sus alianzas en las presidenciales, pudiendo alcanzar sólo de forma excepcional 13.6% del voto en las legislativas de 2004 (el Partido Popular). La fuerza relativa del PRD es incluso tan amplia que sus candidatos hubieran podido ganar las presidenciales de 1994 y 2004 sin las alianzas que apoyaron a Ernesto Balladares y a Martín Torrijos. Por ello, a pesar de captar, en promedio, solamente una tercera parte del voto válido, el PRD ocupa una posición central en la política panameña.

Su principal antagonista es demasiado débil e inestable para poder competir solitariamente. Habiendo obtenido 19.9% del sufragio en la presidencial de 1994, el Partido Arnulfista/Panameñista logró crecer hasta captar 28.8% del voto en la presidencial de 1999, en las que resultó electa la viuda del legendario Arnulfo Arias, Mireya Moscoso. Pero inmediatamente después, el mismo partido tocó fondo en las presidenciales consecutivas de 2004, sumando apenas 10.9% de los sufragios con la candidatura desafortunada de José Miguel Alemán. Aun así, los panameñistas ocuparon consistentemente el segundo lugar en todas las elecciones legislativas entre 1994 y 2004, y siguieron conformando la segunda bancada en el parlamento a pesar de haber obtenido menos votos que Cambio Democrático en 2009.[10] Beneficiándose de la imprevisible desproporcionalidad del sistema electoral, el Partido Panameñista controla incluso 31% de los escaños en la actualidad, tras haber contado solamente con 25.4% durante el mandato de Moscoso (1999-2004), 20.5% entre 2004-2009 y 19.4% entre 1994-1999.

[10] Es necesario advertir que en el momento en que se escribió este capítulo, nueve diputados del PRD se habían pasado a la bancada legislativa de Cambio Democrático. Los cuatro diputados electos por Unión Patriótica pasaron a formar parte de la bancada de Cambio Democrático después de la adhesión que será comentada más adelante. Uno de los dos diputados del Molirena también es ahora de Cambio Democrático. Recientemente, dos diputados panameñistas pasaron a formar parte de la bancada de Cambio Democrático y se vaticina que otros harán lo mismo.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

El panameñismo nunca hubiera podido acceder a la presidencia de la República de no contar con un amplio grupo de aliados, muy autónomos en los periodos de las primarias y en sus estrategias legislativas, pero fuertemente cohesionados y disciplinados en torno a candidatos comunes en las presidenciales. A diferencia de las alianzas del PRD, las coaliciones anti-PRD fueron heterogéneas y sumaron un conjunto de fuerzas más equilibradas. Entre 1994 y 2004, éstas captaron individualmente hasta 24.5% de los votos en las presidenciales, aportando en su conjunto entre 32 y 36% del voto total de las alianzas, y hasta el 53.6% del sufragio de la última alianza encabezada por Cambio Democrático. Por ello, la dinámica de sus primarias también es distinta y más compleja (Freidenberg, 2010: 111; Brown Araúz, 2011: 107). El peso de los aliados en las coaliciones Anti-PRD es todavía más importante en las legislativas, en las que llegan a representar hasta 26.1% individual y hasta 42% colectivamente.

La distinción analítica entre estos dos grandes bloques resulta fundamental para comprender la dinámica concreta del sistema de partidos panameño, y permite clasificar la mayor parte de los partidos restantes. Los aliados del PRD participan así mediante estrategias subordinadas, que se centran ya sea en la obtención de algunas curules legislativas o municipales, ya sea en la obtención de puestos dentro del gabinete o la administración pública. Tal es el caso, por ejemplo, del Partido Liberal Nacional (PLN), que ocupó entre 1994 y 1999 a través de Raúl Arango el Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Comercio e Industriales antes de existir formalmente el partido. A instancias del gobierno, Arango inscribió al partido, del que se esperaba ayudara al PRD a conformar, al menos aparentemente, el sistema de alianzas del que adolece.

El Partido Liberal Nacional fue parte de la alianza que encabezó el PRD pero aportó sólo 2.8% de los votos válidos. Su coalición perdió las elecciones, pero eso no fue óbice para que en lugar de hacer oposición se aliara con los nuevos partidos de gobierno ofreciendo sus tres diputados para darle la mayoría legislativa al ejecutivo. Otro buen ejemplo es el del Partido Popular en 2004, que centró sus aspiraciones electorales en la entrada de uno de sus miembros en la terna presidencial que encabezaría Martín Torrijos del PRD. Esa aspiración se cristalizó en la postulación de Rubén Arosemena como segundo vicepresidente, con todo y que como se esperaba el Partido Popular sólo

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

aportó 4.1% de los votos válidos en la elección presidencial y obtuvo sólo un escaño en las elecciones legislativas.

En cambio, cuando alguna de estas fuerzas alcanza una masa crítica o se presenta una coyuntura particular, tiende a competir por su propia cuenta y se independiza del bloque central. Ese fue el intento que hizo el Molirena en 1994 al postular a la presidencia a Rubén Darío Carles, con lo que debilitó mucho a la coalición encabezada por el Partido Arnulfista y presumiblemente le costó ganar la elección a los arnulfistas. En el mismo año el Partido Demócrata Cristiano, luego de haber aportado la mayor cantidad de votos en la coalición que hizo presidente al Arnulfista Guillermo Endara y haber sido echados del gobierno, presentaron candidato propio sin aliados. Otro caso interesante es el del Partido Cambio Democrático, que en 1999 fue parte de la alianza encabezada por el Partido Arnulfista y obtuvo sólo 2.8% de los votos, la abandonó en 2004 para postular un candidato propio que obtuvo 5.3% de los votos y en 2009 encabezó su propia coalición y ganó la elección presidencial, como es sabido. En contraste, los partidos que conforman el bloque anti-PRD son más autónomos, consistentes y estables. En la tabla 10 se puede ver cómo, aún reflejando el sistema de alianzas los cambios en la dinámica partidista, el bloque anti-PRD se ha mantenido más o menos estable, incluso coincidiendo casi perfectamente las coaliciones ganadoras de 1999 y 2014

Tabla 10
Alianzas presidenciales en Panamá. 1994-2009

Año de la elección	Alianza		
	PRD	Anti-PRD	Terceras fuerzas
1994	PRD	Partido Arnulfista	Movimiento Papa Egoró
	Partido Laborista	Partido Liberal Auténtico	
	Partido Lib. Republicano	Unión Dem. Independiente	
		Partido Liberal	

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 10 (continuación)
Alianzas presidenciales en Panamá. 1994-2009

Año de la elección	Alianza		
	PRD	Anti-PRD	Terceras fuerzas
1999	PRD	Partido Arnulfista	Alianza "Acción Opositora" (Partido Demócrata Cristiano, Renovación Civilista, Partido Nacionalista Popular, Partido Liberal)
	Movimiento Papa Egoró	Molirena	
	Partido Solidaridad	Morena	
	Partido Liberal Nacional	Cambio Democrático	
2004	PRD	Partido Arnulfista	Partido Solidaridad
	Partido Popular	Molirena	
		Partido Liberal Nacional	
2009	PRD	Cambio Democrático	---
	Partido Popular	Partido Panameñista	
	Partido Liberal	Unión Patriótica	
		Molirena	

Fuente: elaboración propia.

De ahí la necesidad de distinguir claramente dos dinámicas con lógicas opuestas. Mientras que en los comicios presidenciales, la contienda se polariza en torno a dos candidatos fuertes que aglutinan los bloques y reproducen el *cleavage* político tradicional, las legislativas se mantienen mucho más fragmentadas y dispersas, abriendo la representación legis-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

lativa a más organizaciones partidistas y, recientemente, incluso a candidatos de libre postulación. El sistema de partidos articula y combina ambas dimensiones, que le otorgan mayor coherencia y continuidad, competitividad y estabilidad de lo que pudieran hacer pensar los indicadores convencionales calculados a partir de cada partido particular.

Para empezar, el NEP se reduce drásticamente, girando alrededor de tres fuerzas relevantes entre 1999 y 2004 antes de alcanzar incluso un formato de dos bloques en 2009. A su vez, visto desde las coaliciones las tasas de concentración se incrementan sostenidamente hasta superar 96% del voto en las legislativas y presidenciales de 2009. Pero la diferencia con respecto a los índices calculados con los partidos aislados se refleja, sobre todo, en la volatilidad agregada del sistema de alianzas: ésta se incrementa constante y sensiblemente entre el inicio y el final del periodo. Alcanza apenas 21.9% en las legislativas y se incrementa sobre todo en las presidenciales, lo que indica una fuerte y creciente reconfiguración interna de las alianzas que se constituyen coyunturalmente en esta contienda decisiva (véase tabla 11).

Tabla 11
Índices básicos calculados por alianzas. 1994-2009

Indicadores por bloques	1994	1999	2004	2009
NEPl (legislativas)	4.88	2.63	3.01	2.09
NEPp (presidenciales)	3.98	2.67	2.86	1.99
Concentración (legislativas)	51.5	83.9	77.0	96.6
Concentración (presidenciales)	62.4	82.6	78.3	97.7
Competitividad (legislativas)	4.5	7.7	11.0	15.4
Competitividad (presidenciales)	4.2	7.0	16.6	22.4
Volatilidad Electoral (legislativas)	-	8.2	13.1	21.9
Volatilidad Electoral (presidenciales)	-	15.5	37.8	39.9

Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.

La disminución de las tasas de competitividad se relaciona sobre todo con la creciente concentración del sistema de partidos, que reduce el número de competidores y se traduce en tasas de competitividad decrecientes, particularmente en las presidenciales. Asimismo, se observa que la mayor dispersión del NEP tiende a beneficiar al partido pivote,

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

el PRD, en 1994 y 2004, mientras que éste ha perdido las dos contiendas en las que los sectores anti-PRD lograron concentrar sus votos en amplias coaliciones de oposición (1999 y 2009).

Esta última tabla contrasta con los índices convencionales analizados al inicio de este apartado, y proporciona una imagen más coherente de la dinámica del sistema de partidos y del juego electoral. Sin embargo, no todo es constante y estable en la política panameña, por lo que cabe regresar sobre las coyunturas específicas, desglosando de paso los efectos relacionados con el carisma, la notoriedad y la notabilidad de las personas que encarnan el *cleavage* político en cada proceso electoral.

3. *Las coyunturas y los efectos de notabilidad*

La alternancia electoral que caracteriza la política panameña no ha tenido parangón en el ámbito económico. En ese sentido, económicamente ha habido dos constantes durante veinte años de régimen democrático: el acuerdo intra elite sobre el modelo[11] y la desigualdad socioeconómica.[12] Sin duda, la continuidad del modelo económico está en la base del reciente desempeño sobresaliente de la economía panameña[13] y también de las dificultades para superar la desigualdad cróni-

[11] 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 aprobando la reforma enviada por el órgano ejecutivo; la siguiente Asamblea, la del periodo 94-99, 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.

[12] Panamá es uno de los países más desiguales de América Latina, desde 2004 hasta 2009 el coeficiente de Gini del país ha sido: 0.541, 0.529, 0.540, 0.524, 0.524, 0.523 (CEPAL, 2010).

[13] Desde 2005 la economía panameña es una de las que más crece en América Latina, teniendo en 2007 y 2008 el mayor crecimiento de toda la región. Los índi-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ca en el país.[14] Las demandas de la ciudadanía, canalizadas electoralmente más por los candidatos que por los partidos, han evolucionado según las etapas de la instauración de una economía abierta basada en el sector terciario.

Durante la década de 1990, la política panameña giró incuestionablemente en torno al antagonismo central entre el PRD y el antiperredismo. El nuevo régimen que surgió tras la invasión estadounidense de 1989 está profundamente dividido entre los sectores que se beneficiaron del modelo construido por el régimen autoritario y sus adversarios, aunque estos últimos todavía están sumamente fragmentados. De ahí la importancia crucial de los liderazgos personalizados, indispensables para comprender la elevada volatilidad que se produce en las contiendas presidenciales. Para evaluar el peso específico de los distintos candidatos, resulta útil estudiar los efectos de notabilidad. Éstos pueden ser aproximados a través del voto cruzado, mediante la diferencia registrada entre los votos que obtiene cada candidato en las presidenciales y los sufragios que obtienen sus aliados en las legislativas concomitantes. ¿Cuánto le suman o le restan éstos a sus respectivos partidos?

Las elecciones de 1994 se llevaron a cabo en un contexto de resentimiento por la privatización de algunas empresas públicas y las duras medidas tomadas para obtener una economía de mercado. La población esperaba que la democracia diera resultados inmediatos, pero la pobreza estaba cerca del 50%, así que las expectativas materiales sobre el nuevo régimen democrático no estaban siendo satisfechas. Fue precisamente esta combinación de asuntos la que propició la vuelta del PRD al gobierno con el lema de campaña "el pueblo al poder", que aprovechaba el malestar producido por la sensación de que el desmantelamiento de la intermediación estatal desprotegía a los segmentos más vulnerables de la población y oligarquizaba la toma de decisiones. Ambas sensaciones son la antítesis de la democracia.

---

ces de crecimiento de 2005 a 2010 son: 7.2%, 8.5%, 12.1%, 10.1%, 3.2% y 7.5% (CEPAL, 2010).

[14] Según Ortuño (2006), el modelo económico panameño tiene la limitación estructural de crear riqueza pero generar poco empleo. Según datos de la CEPAL, los servicios de transporte, financieros y comerciales, que producen cerca del 40% del PIB, apenas emplean el 14% de la PEA. En los sectores agrícola e industrial se observa la situación opuesta, con 7% del PIB cada uno, éstos producen 18 y 9% de la PEA, respectivamente.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

En 1994 compitieron doce partidos organizados bajo la forma de cuatro alianzas y tres partidos adicionales que presentaron sus candidatos presidenciales solos. Si bien entonces los principales efectos de notabilidad se concentraron en las candidaturas de Ernesto Pérez Balladares (que resultó electo con 7.7 puntos más que los que captó el PRD en las legislativas) y de Mireya Moscoso (+5.3 puntos), la verdadera sorpresa la dio el Movimiento Papá Egoró del cantante Rubén Blades, que sumó 17.1% del voto en las presidenciales y consiguió 7.4 puntos más que el Movimiento Papa Egoró en las legislativas (9.7%). Son ellos tres quienes les restaron votos a los otros cuatro candidatos presidenciales, cuyos saldos resultaron negativos. En las elecciones legislativas también fue el PRD el partido que ganó más votos y con diferencia la mayor cantidad de legisladores, 35. El Partido Arnulfista fue el segundo, con 15 legisladores. Ningún otro partido obtuvo más de seis diputados.

Tabla 12
Resultados de la elección a presidente de 1994

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	%
Pueblo Unido	Ernesto Pérez Balladares	Partido Revolucionario Democrático	326,095	30.6
		Partido Laborista	17,046	1.6
		Partido Liberal Republicano	12,166	1.1
		Total	355,307	33.3
Alianza Democrática	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	211,780	19.9
		Partido Liberal Auténtico	43,797	4.1
		Unión Democrática Independiente	8,020	0.7
		Partido Liberal	46,775	4.4
		Total	310,372	29.1

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 12 (continuación)
Resultados de la elección a presidente de 1994

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	%
Cambio 94	Rubén Carles	Molirena	115,478	10.8
		Partido Renovación Civilista	23,592	3.0
		Morena	32,122	2.2
		Total	171,192	16.0
Concertación Nacional	Samuel Lewis Galindo	Partido Solidaridad	9,120	0.8
		Movimiento de Unidad Nacional	9,304	0.9
		Total	18,424	1.7
Sin alianza	Rubén Blades	Movimiento Papa Egoró	182,405	17.1
Sin alianza	Eduardo Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	25,476	2.4
Sin alianza	José Muñoz	Partido Panameñista Auténtico	3,668	0.3
Gran Total			1,066,844	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Tabla 13
Resultados de las elecciones para legisladores de 1994

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
Partido Rev. Democrático	236,319	22.9	35	49.3
Partido Liberal	35,516	3.4	0	0
Partido Demócrata Cristiano	66,411	6.4	1	1.4
Molirena	116,833	11.3	5	7.0
Morena	68,581	6.6	1	1.4
Movimiento Papa Egoró	99,760	9.7	6	8.4
Partido Arnulfista	150,217	14.5	15	21.1

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 13 (continuación)
Resultados de las elecciones para legisladores de 1994

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
Partido Laborista	28,172	2.7	0	0
Partido Liberal Auténtico	31,045	3.0	1	1.4
Partido Panameñista Doctrinario	10,720	1.0	0	0
Movimiento de Unidad Nacional	27,017	2.6	0	0
Unión Democ. Independiente	13,106	1.3	0	0
Partido Solidaridad	67,306	6.5	5	7.0
Partido Renovación Civilista	57,590	5.6	2	2.8
Partido Liberal Republicano	24,979	2.4	0	0
Total	1,033,572	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Cinco años después, la coyuntura fue nuevamente favorable a la oposición. El oficialmente socialdemócrata PRD, en el gobierno de 1994 a 1999, arreció los ajustes para tener en el país una economía de mercado, mediante la flexibilización de las relaciones laborales, la disminución de los aranceles de importación y la privatización de un número importante de empresas públicas, más que en el periodo anterior y por montos muy superiores. La implementación de esta política económica daba poco margen para las consultas y la deliberación, por lo que creció el temor de involución democrática espoleada por el muy reciente pasado autoritario del PRD.

El número de partidos se redujo a doce pero todos ellos se concentraron en torno a tres alianzas. La contienda se cerró considerablemente y la candidatura de Mireya Moscoso logró sumar 44.8% de los sufragios válidos. La viuda de Arnulfo Arias conquistó la presidencia con 7.1 puntos más del voto de su propio partido en las legislativas. También se benefició del excelente desempeño de Molirena, que le aportó una cuarta parte de sus sufragios. En cambio, la coalición del PRD registró un reverso importante y su candidato Martín Torrijos captó entonces menos votos que cada uno de sus partidos aliados en

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

las legislativas. En cuanto a la tercera Acción Opositora, su candidato presidencial Alberto Vallarino sumó 17.4% del voto y se benefició de un ligero efecto de notabilidad.

Tabla 14
Resultados de la elección a presidente de 1999

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	%
Nueva Nación	Martín Torrijos	Partido Revolucionario Democrático	403,649	31.6
		Movimiento Papa Egoró	20,217	1.6
		Partido Solidaridad	23,524	1.8
		Partido Liberal Nacional	36,111	2.8
		Total	483,501	37.8
Unión por Panamá	Mireya Moscoso	Partido Arnulfista	367,685	28.8
		Molirena	140,240	11.0
		Morena	28,544	2.2
		Cambio Democrático	36,068	2.8
		Total	572,717	44.8
Acción Opositora	Alberto Vallarino	Partido Demócrata Cristiano	141,283	11.0
		Partido Renovación Civilista	45,192	3.5
		Partido Nacionalista Popular	10,196	0.8
		Partido Liberal	25,579	2.0
		Total	222,250	17.3
Gran total			1,278,468	100

Fuente: Tribunal Electoral.

En las elecciones legislativas de 1999 nuevamente el PRD fue el partido más votado y el que más diputados obtuvo, 38, con lo que casi llegó a tener el 50% de los legisladores. El Partido Arnulfista nuevamente fue el segundo en votos y escaños, 18, aunque bastante alejado del PRD. Siete partidos más obtuvieron representación en el hemiciclo, pero ninguno de ellos con más de cinco legisladores.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 15
Resultados de las elecciones para legisladores de 1999

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
Partido Revolucionario Democrático	393,356	32.0	34	47.9
Movimiento Papa Egoró	21,841	1.8	0	0
Partido Solidaridad	71,860	5.8	4	5.6
Partido Liberal Nacional	75,866	6.2	3	4.2
Partido Demócrata Cristiano	107,179	8.7	5	7.0
Partido Renovación Civilista	37,705	3.1	1	1.4
Partido Nacionalista Popular	11,506	0.9	0	0
Partido Liberal	41,588	3.4	0	0
Molirena	92,711	7.5	3	4.2
Partido Arnulfista	266,030	21.6	18	25.3
Morena	42,996	3.5	1	1.4
Cambio Democrático	66,841	5.4	2	2.8
Total	1,229,479	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Para 2004, la crisis del partido gobernante favoreció nuevamente a la oposición, el desempleo era casi de 14%, la pobreza de 36% y había una fuerte percepción de corrupción. Al quedarse huérfano de su liderazgo carismático heredado, el Partido Arnulfista tocó fondo cuando su candidato presidencial, José Miguel Alemán, sumó apenas 16.4% del voto, es decir, la mitad del conjunto de sus aliados en las legislativas. Su desempeño catastrófico se reflejó en la caída del partido a sólo 10.9% en las presidenciales, es decir -8.4 puntos que su resultado legislativo.

El principal beneficiario de esta debacle fue Martín Torrijos, el hijo del famoso general, cuya candidatura generó ahora un importante efecto de arrastre en la presidencial, consiguiendo 5.3 puntos más que su propio partido y 3.5 puntos más que el conjunto de sus aliados en las legislativas. Pero una vez más, la verdadera sorpresa proviene de un candidato "tercerista": postulado por el Partido Solidaridad, el ex presidente Guillermo Endara (1990-1994) consiguió 30.9% de

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

los votos, dos veces más que sus aliados en las legislativas, generando el mayor efecto de notabilidad que se registra en todo el periodo de estudio (+15.3 puntos). Finalmente, el cuarto candidato de la contienda, Ricardo Martinelli Berrocal, apenas captó 5.3% del voto, consiguiendo incluso 2.1 puntos menos que su partido en las legislativas concomitantes.

Tabla 16
Resultados de la elección a presidente de 2004

Alianza	Candidato	Partido	Votos obtenidos	%
Patria Nueva	Martín Torrijos	PRD	649,157	43.3
		Partido Popular	62,007	4.1
		Total	711,164	47.4
Visión de País	José Miguel Alemán	Partido Arnulfista	162,830	10.9
		Molirena	60,106	4.0
		Partido Liberal Nacional	22,632	1.5
		Total	245,568	16.4
Sin Alianza	Guillermo Endara	Partido Solidaridad	462,824	30.9
Sin Alianza	Ricardo Martinelli	Cambio Democrático	79,491	5.3
Gran total			1,499,047	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Las elecciones de 2004 marcaron el hito de haber sido las primeras, y las únicas hasta ahora desde la instauración de la democracia, en las que un partido alcanzó la mayoría legislativa absoluta. Fue el PRD el que con el 38.7% de los votos legislativos obtuvo el 52.6% de los escaños. El Partido Arnulfista obtuvo 21.8% de los escaños y el Partido Solidaridad, quizás impulsado por el sorprendente repunte presidencial del partido, mejoró su desempeño legislativo histórico y obtuvo 11.5% de los diputados.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 17
Resultados de las elecciones para legislador de 2004

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
PRD	549,948	37.8	41	52.6
Partido Popular	86,727	6.0	1	1.3
Partido Arnulfista	279,560	19.2	17	21.8
Molirena	125,547	8.6	4	5.1
Partido Liberal Nacional	76,191	5.2	3	3.8
Partido Solidaridad	227,604	15.7	9	11.5
Cambio Democrático	107,511	7.4	3	3.8
TOTAL	1,453,088	100	78	100

Fuente: Tribunal Electoral.

En 2009, Martinelli se transformó efectivamente en una alternativa atractiva y se conviertió en el candidato del cambio. El presidente saliente, Martín Torrijos, administró cinco años de crecimiento económico sostenido (entre el 7 y el 11% anual), aumentó enormemente la recaudación fiscal y lanzó los trabajos de ampliación del Canal. Sin embargo, aunque la tasa de pobreza se redujo hasta el 32% y el desempleo del 11 al 5%, la percepción ciudadana era que no se lograron reducir las desigualdades, la inseguridad y la corrupción (Brown Araúz, 2011: 102-103).

Mientras que la candidata del PRD, Balbina Herrera, sumó tres puntos menos que sus aliados en las legislativas, la coalición que encabezó el candidato de Cambio Democrático consiguió ahora 4 puntos más que el conjunto de sus aliados, e incluso 8.7 puntos más que su propio partido en la legislativas. Curiosamente, el desempeño del tercer hombre que había dado la sorpresa cinco años antes (al sumar casi una tercera parte del sufragio alrededor de su nombre) resultó desastroso. Con 2.3% del voto en las presidenciales y 1% en las legislativas, el presidente de la transición, Guillermo Endara, y su Vanguardia Moral de la Patria apenas obtuvieron un escaño legislativo, lo que contrasta notablemente con el éxito reciente de otros antiguos

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

presidentes en Nicaragua (Daniel Ortega), Costa Rica (Oscar Arias) y Perú (Alan García).

Tabla 18
Resultados de la elección a presidente de 2009

Alianza	Candidato/a	Partido	Votos	Votos válidos %
Un país para todos	Balbina Herrera	PRD	553.9	34.92
		Part. Popular	35.45	2.24
		P. Liberal	7.754	0.49
		Total	597.2	37.65
Alianza por el cambio	Ricardo Martinelli	Cambio Dem.	509.9	32.15
		P. Panameñista	293.5	18.50
		Molirena	94.84	5.98
		Unión Patriótica	53.95	3.40
		Total	952.3	60.03
(Sin alianza)	Guillermo Endara	VMP	36.86	2.32
Gran total			1,586,427	100

Fuente: Tribunal Electoral.

Las elecciones legislativas de 2009 mantuvieron el patrón de todas las anteriores. El PRD fue el partido más votado y también el que más escaños obtuvo, aunque esta vez bastante alejado de la mayoría absoluta con el 36.6% de los diputados electos. Por primera vez desde la instauración democrática, el Partido Panameñista no fue el que más votos obtuvo del bloque anti-PRD en las elecciones legislativas sino Cambio Democrático. Aun así, los panameñistas lograron obtener la segunda bancada, con 30.9% de los diputados, mientras que Cambio Democrático ganó 18.3% de los legisladores.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 19
Resultados de las elecciones para legisladores de 2009

Partido	Votos obtenidos	% de votos	Escaños obtenidos	% de escaños
PRD	537,426	35.72	26	36.62
PPo	55,598	3.70	1	1.40
PL	18,111	1.20	---	---
CD	352,319	23.42	13	18.30
PPa	334,282	22.22	22	30.98
Molirena	70,457	4.68	2	2.82
UP	85,609	5.69	4	5.63
VMP	14,760	0.98	1	1.40
Libre postulación	35,793	2.38	2	2.82
Total	1,504,355	100	71	100

Fuente: Tribunal Electoral.

El peso personal de los candidatos es un elemento muy importante para entender la gran volatilidad partidista que caracteriza las elecciones presidenciales, a diferencia de las legislativas que obedecen a un padrón mucho más estable (tabla 20). Pero curiosamente, los efectos de notabilidad no están relacionados tanto con el carisma propio de algunos hombres o mujeres providenciales, sino con las alianzas coyunturales que éstos logran construir y encarnar. En efecto, los presidentes Moscoso, Torrijos y Martinelli fueron electos tras haber fracasado anteriormente en coyunturas desfavorables, y el mismo presidente Endara tuvo un impresionante *come-back* en 2004 antes de naufragar cinco años más tarde. De ahí la necesidad de regresar sobre la composición de los principales bloques antagónicos, y de indagar en su coherencia política e ideológica. ¿Qué los une y qué les da consistencia interna? Y, ¿qué los distingue y diferencia entre ellos?

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 20
Principales efectos de notabilidad. 1994-2009

Notabilidad 1994	%	1999	%	2004	%	2009	%
(1) Pueblo Unido (E. Pérez B.)	5.3	(1) Nueva Nacion (M. Torrijos)	-8.0	(1) Patria Nueva (Martín Torrijos)	3.5	(1) Un Pais Para Todos (B. Herrera)	-3.0
PRD (E. Pérez B.)	7.7	PRD (M. Torrijos)	-0.4	PRD (M. Torrijos)	5.3	PRD (B. Herrera)	-0.8
PALA (E. Pérez B.)	-1.1	MPE (M. Torrijos)	-0.2	Popular (M. Torrijos)	-1.8	Popular (B. Herrera)	-1.5
LIBRE (E. Pérez B.)	-1.3	SOL (M. Torrijos)	-4.0			Liberal (B. Herrera)	-0.7
		LIB. NAL (M. Torrijos)	-3.3				
(2) Alianza Democratica (M. Moscoso)	6.9	(2) Union Por Panama (M. Moscoso)	6.7	(2) Visión De País (José Miguel Alemán)	-16.6	(2) Alianza Por El Cambio (R. Martinelli)	4.0
ARN (M. Moscoso)	5.3	ARN (M. Moscoso)	7.1	Arnulfista (José Miguel Alemán)	-8.4	PAN (R. Martinelli)	-3.7
PLA (M. Moscoso)	1.1	Molirena (M. Moscoso)	3.4	Molirena (José Miguel Alemán)	-8.6	Molirena (R. Martinelli)	1.3
LIB (M. Moscoso)	0.9	Morena (M. Moscoso)	-1.3	Liberal Nacional (José Miguel Alemán)	-3.6	Unión Patriotica (R. Martinelli)	-2.3

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 20 (continuación)

UDI (M. Moscoso)	-0.5	CAM.DEM. (M. Moscoso)	-2.6			CD (R. Martinelli)	8.7
(3) Cambio 94 (R. Carles)	-7.5	(3) Accion Opositora (A. Vallarino)	1.3	(3) Solidaridad (Guillermo Endara)	15.3	(3) Vanguardia M.P. (Guillermo Endara)	1.3
Molirena (R. Carles)	-0.5	PDC (A. Vallarino)	2.3	(4) Cambio Democratico (R. Martinelli)	-2.1		
Ren.Civ. (R. Carles)	-3.4	Ren.Civ. (A. Vallarino)	0.5				
Morena (R. Carles)	-3.6	PNP (A. Vallarino)	-0.1				
(4) Concertacion Nal. (S. Galindo)	-7.4	Liberal (A. Vallarino)	-1.4				
SOL (S. Galindo)	-5.7						
MUN (S. Galindo)	-1.7						
(5) PDC (Eduardo Vallarino)	-4.0						
(6) PPD (José Muñoz)	-0.7						
(7) MPE (Rubén Blades)	7.4						

Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Electoral.

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

V. La escasa diferenciación programática y la moderada polarización ideológica

1. *Caracterización programática e ideológica de los partidos políticos panameños*

El peso coyuntural de los candidatos y sus coaliciones puede ser más importante que las lealtades partidistas en sí mismas, que tienden a configurarse crecientemente en torno a un *cleavage* bipolar. Pero curiosamente, estos dos bloques no representan necesariamente diferencias ideológicas ni programáticas, por lo que el grado de polarización del sistema panameño resulta sorprendentemente moderado.

En el sistema de partidos panameños conviven partidos pretransicionales con partidos postransicionales. En los últimos veinte años, han desaparecido integrantes de ambos grupos, con todo tipo de características: medianos y pequeños, de centro y de derecha, tradicionales y personalistas. En este apartado se analiza a los partidos relevantes de ambos grupos, algunos de ellos ahora desaparecidos, para profundizar la naturaleza cualitativa de la dinámica del sistema de partidos panameño.

A. *Los partidos pretransicionales*

El sistema de partidos panameño tiene como eje central al PRD. Esta organización partidista fue creada por el régimen autoritario en 1979 para encabezar el proceso de transición que pretendía hacerse desde adentro del régimen. Por lo tanto, tenía vocación hegemónica y la intención de reproducir la coalición dominante del régimen, conformada por liberales, socialdemócratas, comunistas, empresarios, obreros y campesinos. Aunque el partido no convivió con Omar Torrijos, originariamente el liderazgo del partido estuvo definido por un carisma de situación que erigió la figura de este militar como su guía doctrinaria.

El torrijismo como apelativo de la ortodoxia y del ideario del partido trascendió la transición a la democracia, aunque se ha ido diluyendo gradualmente. La dilución o derechización programática del PRD se refleja en los promedios de la ubicación ideológica de los diputados que no pertenecen al partido, que pasan de 4.64 en la legislatura de 1999-2004 a 5.39 en la de 2004-2009, en la escala tradi-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

cional que va de 0 (izquierda) a 10 (derecha). La ubicación ideológica del PRD también se confirma en los datos de Latinobarómetro sobre simpatías partidistas y autoubicación ideológica de la población, ubicándose en 6.7 en el año 2009 (Brown Araúz, 2010: 32).

Tradicionalmente el PRD ha sido reconocido como el partido mejor organizado del país. Originariamente, fue concebido con una estructura que pretendía emular a los partidos de masas, de manera que articulara y agregara distintos intereses, diferentes segmentos de la población y diversas corrientes de ideas. Este partido se benefició, además, de la inscripción masiva de los funcionarios públicos que formaban parte del aparato burocrático del régimen autoritario. Después de la transición a la democracia el PRD simplificó su estructura orgánica para obtener un mejor rendimiento electoral, suprimió los núcleos de base, dio mayor importancia a las unidades circuitales y redujo los frentes de masas. Una buena muestra de cómo la dinámica del partido se centró en lo electoral, es su apuesta total por la democratización de las elección interna de todos los candidatos del partido desde 1998, sin que lo obligase la legislación electoral. Con todo y la reducción organizativa, el número de adherentes del PRD ha crecido permanentemente hasta alcanzar más de 650,000 en enero de 2008, cuando el padrón incluía alrededor de 2.2 millones de electores.

Sin embargo, ese crecimiento sostenido no parece haber sido saludable. Desde 1994 hasta 2009 el PRD tuvo liderazgos bien definidos que ocuparon la secretaría general del partido y la presidencia de la República, excepto entre 1999 y 2004 cuando fue partido de oposición. Desde que perdió las elecciones de 2009, el partido no ha podido redefinir su liderazgo ni su propuesta programática. Un producto de los apuros que está pasando el PRD actualmente es la fuga de nueve de los 26 diputados que obtuvo en las legislativas de 2009.

El segundo partido importante del sistema panameño es el Partido Panameñista, que adoptó ese nombre en el nuevo régimen democrático desde 2005, ya que desde 1991 operó llamándose Partido Arnulfista. Éste tiene una historia dilatada cuyos orígenes se remontan a 1934 o incluso hasta 1923, por lo que junto a los partidos Liberal y Nacional de Honduras es uno de los más longevos de todo el istmo centroamericano. La principal característica histórica del Partido Panameñista, con sus diferentes nombres, es el liderazgo carismático de Arnulfo Arias, quien fue presidente del país tres veces, sin concluir ningún periodo al ser víctima de tres golpes de estado. Arias enfrentó

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

al *stablishment* político y económico en cada época enarbolando una doctrina nacionalista socialmente conservadora que llamó *panameñismo.*[15] Los diputados no arnulfistas/panameñistas lo ubican claramente a la derecha del espectro ideológico, con 7.1 en 1999 y 7.04 en 2004. Esta ubicación contrasta con la que indirectamente hizo la población panameña según datos del Latinobarómetro, situándolo curiosamente en un promedio de 5.1 (Brown Araúz, 2010: 32).

La clandestinidad a la que a veces fueron obligados los miembros del partido y el liderazgo directo de Arias propiciaron que el partido tuviera una estructura organizativa precaria, aunque nunca necesitaron mucho más que eso mientras vivió el gran líder carismático. Durante toda la década de los noventa el partido se llamó Arnulfista y el liderazgo personalista fue heredado por su viuda Mireya Moscoso. Fue esa misma herencia la que dificultó que el partido asumiera completamente la democracia interna directa para elegir sus candidatos y renovar su coalición dominante. El dilema consistía en ajustar el partido al nuevo contexto democrático, trascendiendo la esencia personalista con la que se había arraigado históricamente en la sociedad panameña y que le había dado tanto éxito electoral.

Después de la dramática derrota en la elección presidencial de 2004, el primer paso simbólico para superar la impronta personalista fue cambiar el nombre de Partido Arnulfista a Partido Panameñista, en enero de 2005. Luego, en 2006, hubo un cambio de coalición dominante. Ésta casi ya no apela a la figura de Arnulfo Arias como elemento cohesionador, y ha logrado renovar en alguna medida la imagen del partido porque su legitimidad descansa cada vez más sobre los ritos democráticos internos.

Pese a su tamaño más reducido, el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena) también es medular en el sistema de alianzas del sistema de partidos panameño. Las corrientes liberales que se agruparon en él se oponían al régimen autoritario porque rechazaban el desmantelamiento de las bases militares estadounidenses, que resultaría eventualmente de la firma de los Tratados Torrijos-

[15] En diciembre de 1939, al volver de sus tareas diplomáticas desde Francia, Arias expuso la base de su doctrina en un discurso: "Aquí en Panamá sólo debe existir, germinar y desarrollarse un solo credo, una sola doctrina, una sola fuerza directriz: nuestro panameñismo. Panameñismo sano, sereno, basado en la investigación, en el estudio de nuestra flora, nuestra fauna, nuestra historia y nuestros componentes étnicos" (Araúz y Pizzurno 1996: 270).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Carter en 1977. El liderazgo del partido ha sido compartido por un conjunto de notables vinculados al sector financiero del país que han tenido como principal propuesta programática, en una primera etapa, la instauración de un régimen democrático y, ya en democracia, la promoción de una economía de mercado. Siendo así, los diputados son coherentes al ubicar siempre y claramente al partido en la derecha del espectro ideológico, con promedios de 8.15 en 1999 y 7.68 en 2004.

Organizativamente, el Molirena no exhibe una estructura compleja, aunque sí ha sido el partido panameño mejor arraigado territorialmente (Brown Araúz, 2007: 123). Igual que para el Partido Panameñista, las elecciones de 2004 fueron para el Molirena un importante punto de inflexión, ya que a partir de entonces sus liderazgos no han tenido la legitimidad de antes y su beligerancia política ha disminuido considerablemente, al punto de estar en peligro de ser absorbido por el Partido Cambio Democrático.

El antiguo Partido Demócrata Cristiano, actualmente Partido Popular, es quizás el partido panameño mejor definido ideológicamente, al menos según los esquemas tradicionales. Desde su fundación en 1960, aspiró a ser organizativamente un partido de masas vinculado principalmente a las capas medias profesionales, de pequeños empresarios e intelectuales. Durante la década de 1980 tuvo un liderazgo muy anclado en la figura de Ricardo Arias Calderón, aunque nunca devino en un partido personalista. Siendo socialcristiano, los preceptos programáticos del PDC pasaron por una temprana etapa ortodoxa en la que propugnaban por la nacionalización de las empresas de utilidad pública e incluso por una reforma agraria. Pero a partir de los noventa, ya en democracia, su pragmática estrategia de alianzas diluyó la identidad programática del partido.

Desde 2009, tras la derrota electoral, el ahora Partido Popular se ha dotado de un liderazgo único y cohesionador, y reivindica su autonomía e independencia política rompiendo la alianza con el PRD. El PDC/PP es ideológicamente identificado como de derecha por los mismos legisladores —con promedios de 6.19 en 1999 y 7.89 en 2004, según las Encuestas de Élites de la Universidad de Salamanca— así como por la ciudadanía —con un promedio de 7.0 en 2009 (Brown Araúz, 2010: 32)—. El rasgo común de estos partidos pretransicionales es que han sido vehículos para la integración política de las capas medias (urbanas y rurales) y de los obreros. Todos ellos se opusieron

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

a la dominación oligárquica, tenían vocación hegemónica, solían tener grandes líderes carismáticos y apelaron abstractamente al pueblo como fundamento del nuevo poder y de la nación soberana.

B. *Los partidos postransicionales*

El Partido Unión Patriótica fue el resultado de la fusión, en 2006, del Partido Solidaridad y del Partido Liberal Nacional. Esto lo convertía, junto al Molirena, en uno de los dos partidos del sistema panameño creado por difusión, según el modelo de Panebianco (Brown Araúz, 2007: 75). Producto de la fusión, el liderazgo fue compartido por los antiguos presidentes de ambos partidos e hizo difícil el experimento de unificarlo en una persona externa al partido pero con larga trayectoria política.[16]

El punto de inflexión que llevó a la creación de este partido fue la postulación de Guillermo Endara por el Partido Solidaridad en la elección presidencial de 2004. El éxito sorpresivo obtenido ese año no sólo cambió momentáneamente la proyección del partido, que había sido poco más que la bisagra del PRD en la Asamblea Nacional, sino que también sirvió como buena experiencia de los procedimientos y las ventajas de integrar personas con distintos antecedentes políticos. Con todo y la sensación de heterogeneidad, la identidad ideológica de Unión Patriótica fue bastante clara: era un partido de derecha, con un promedio de 7.67 según la ubicación de los diputados y de 6.94 de su candidato presidencial en 2004. Liberal en lo económico, aunque no necesariamente en lo social, era un partido escasamente organizado, con una estructura apenas activa en los momentos electorales. Ya siendo parte de la alianza que ganó las elecciones de 2009, Unión Patriótica se adhirió casi sin oposición interna al Partido Cambio Democrático, antes de desaparecer formalmente en 2010.

Otro partido desaparecido, pero importante a pesar de su corta vida, fue el Movimiento Papa Egoró. La gran particularidad de este partido fue el liderazgo carismático del cantante Rubén Blades, el único *outsider* auténtico de la política panameña desde la transición a

[16] Guillermo Ford, que había sido un muy destacado miembro del Molirena y vicepresidente del país entre 1990 y 1994, asumió la presidencia de Unión Patriótica en septiembre de 2007, pidió una licencia en agosto de 2008 y en octubre de ese mismo año anunció que dejaba el cargo.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

la democracia. Papa Egoró también fue la primera fuerza tercerista del nuevo régimen que retó a los dos bloques que encabezaban el sistema de alianzas y se alternarían el gobierno de 1990 a 2009. Como buen partido personalista, su estructura organizativa fue casi inexistente; movilizó electoralmente a segmentos profesionales, comerciales y culturales de las capas medias del país. No hay datos sobre la ideología de este movimiento, pero algunas de sus posiciones programáticas resultaban novedosas en aquel entonces, y lo ubicaban claramente a la izquierda.[17] Dichas posturas se limitaban a los asuntos sociales y políticos, siendo más indefinidas en el ámbito económico. La recurrente ausencia del líder del partido debilitó su proyecto político, por lo que el partido terminó formando parte del sistema de alianzas del PRD en 1999, sin alcanzar el porcentaje de votos necesario para mantener su vigencia.

Finalmente, Cambio Democrático resultó ser el más exitoso de todos los partidos fundados después de la transición. Nació en 1998, en medio de los rumores de que el PRD había facilitado su inscripción para reforzar su débil sistema de alianzas. Se trata de una organización personalista, que hasta ahora ha sido el vehículo de las aspiraciones políticas de su presidente, Ricardo Martinelli. En 1999, el partido se incorporó a la coalición arnulfista y no presentó candidato presidencial propio. Solamente a partir de la elección de 2004, participó sin aliados, con resultados modestos en términos de votos pero aprovechando la campaña para construir su propia identidad, indispensable para crecer políticamente a partir de entonces. En cuanto al liderazgo del partido, evidentemente lo ejerce su presidente, quien dista mucho de ser un *outsider*. Martinelli ocupó cargos importantes en gobiernos perredistas y arnulfistas. La organización del partido ha sido precaria y no va mucho más allá de los mínimos exigidos por la legislación y las necesidades electorales. Es un partido de derecha, que se situaba en un promedio de 5.8 del espectro ideológico en 2009, a diferencia de su presidenciable que fue ubicado por los diputados en un promedio de 7.72 en 2004.

[17] El Movimiento Papa Egoró fue el primer partido en asumir posiciones progresistas de género en lo electoral, por lo que en cada circunscripción en la que hubo candidatas postuló a una mujer como cabeza de lista; asimismo, tenía posturas ambientalistas, reivindicaba el pluralismo del Estado panameño y promovía el comercio justo.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Los partidos postransicionales son producto de un nuevo periodo de consolidación democrática, en el que algunos de ellos han logrado consolidarse como protagonistas centrales de la política. Sin embargo, sus estructuras organizativas no han crecido más allá de lo funcional para poder competir en las elecciones, y sus liderazgos han tendido a ser personalistas. Programáticamente, con una breve excepción, han abrazado la economía de mercado. Por ello, no resulta sorprendente que el sistema de partidos panameño se caracterice por una marcada moderación ideológica, contando entre los menos polarizados de todo el istmo. Esta indiferenciación político-ideológica, aunada a la marcada personalización de la política panameña, facilita la aparición regular de terceras fuerzas que pretenden romper con la bipolarización tradicional del sistema partidista.

2. *Del crecimiento al triunfo de las terceras fuerzas políticas*

Finalmente, falta por explicar el carácter atípico de la última elección presidencial, la más concentrada y menos competida que se ha registrado en todo el periodo democrático. Aunque ello parezca contra-intuitivo, la victoria de Ricardo Martinelli en 2009 no sólo representó una ruptura, sino que también se inscribió en la continuidad de la dinámica estructural del sistema de partidos panameño. En efecto, la disminución continua del número de partidos desde el inicio de la democratización se acompaña de una concentración creciente de los bloques que encarnan el antagonismo central del sistema y de las fuerzas que desafían dicho *cleavage* tradicional.

En 1994, éstas todavía estaban sumamente dispersas y se dividieron en dos coaliciones y tres partidos adicionales, que presentaron cinco candidatos presidenciales para competir con los bloques encabezados por el PRD y el Partido Arnulfista. Aun así, Rubén Blades captó entonces 17.1% del voto válido con el Movimiento Papa Egoró. Cinco años después, Alberto Vallarino sumó de nuevo 17.3% gracias al apoyo de la alianza Acción Opositora. Sin hablar del éxito ya mencionado de Guillermo Endara con el Partido Solidaridad en 2004, que captó hasta 30.9% de los sufragios y logró desplazar al presidenciable del arnulfismo hacia el tercer lugar.

En esta óptica, el éxito de Ricardo Martinelli con Cambio Democrático en 2009, al captar el 23.4% en las legislativas y hasta 32.2% de los votos en las presidenciales, no representa una verdadera ruptura

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

con las tendencias del pasado reciente. Se inscribe en la misma lógica consistente de crecimiento de las terceras fuerzas partidistas, que compiten desde el principio por el segundo lugar. Pero a diferencia de los terceristas precedentes, la coalición que le permitió conquistar la primera magistratura incluyó en esa ocasión al Partido Panameñista. En otras palabras, Martinelli se presentó en su campaña como el hombre del cambio, pero se incorporó de hecho al esquema tradicional de bloques configurados según una lógica bipolar.

La verdadera novedad de la situación residió en que, por vez primera desde 1984, el arnulfismo/panameñismo renunció tácticamente a encabezar la principal coalición anti-torrijista, en vistas de reconstituir su bloque al reintegrar al partido que hubiera podido debilitarlo. Sin embargo, el Partido Panameñista logró conservar una posición central y obtuvo el control de la bancada legislativa más importante dentro de la alianza, contribuyendo de forma decisiva en la victoria de su presidenciable. Si bien Martinelli sumó el 60% del voto válido, en realidad su propio partido consiguió un porcentaje inferior al PRD, por lo que su victoria fue resultado del apoyo de los tres aliados tradicionales del bloque panameñista/arnulfista.

Más allá de las apariencias, Ricardo Martinelli no es un verdadero *outsider*. Como es bien sabido, este empresario multimillonario se formó en, y fue parte integrante de, la política tradicional panameña. A pesar de provenir de la élite gobernante, Martinelli pretendió encarnar una ruptura. En 1998, fundó su propio partido (Cambio Democrático) para competir, en 1999, en alianza con el Partido Panameñista y el Molirena, antes de obtener por cuenta propia 5.3% del voto en las presidenciales de 2004. Desde 2008, desarrolló una campaña denunciando la corrupción de los políticos tradicionales y promoviéndose exitosamente como el hombre del cambio. Pero lejos de ser externo al sistema político, el presidente actual de Panamá es, en el mejor de los casos, un *inside-outsider* o un *trans-sider*.

Su principal contrincante, Balbina Herrera, la ministra más popular del presidente Martín Torrijos (2004-2009), encabezó una coalición liderada por el PRD. Impulsada por los sectores socialdemócratas del partido, Herrera apeló a sus orígenes humildes y cholos, anclando su campaña en los resultados económicos del gobierno saliente. Sin embargo, sólo sumó 597,000 votos (37.7% de los válidos) en las presidenciales, a pesar de que su partido registraba oficialmente casi 700,000 afiliados. Si bien su coalición captó el 35.7% de los sufragios

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

en las legislativas, los efectos reductores del sistema electoral por vez primera no jugaron en beneficio del PRD. Su bancada parlamentaria seguiría siendo la primera minoría, pero representaría tan solo el 37% de los 71 escaños legislativos.

En contraste, la Alianza por el Cambio sumó el 56% de los sufragios en las legislativas, gracias en parte al crecimiento considerable de Cambio Democrático (23.4%) —que sólo obtuvo 18 diputaciones—, pero sobre todo a la inesperada recuperación del Partido Panameñista que, con el 22.2% del voto, obtuvo la segunda bancada compuesta por 32 de los legisladores. Asimismo, los aliados de la Unión Patriótica y del Molirena conquistaron, respectivamente, cuatro y dos escaños legislativos, lo que le otorgó al nuevo presidente el control potencial del 59% de la asamblea nacional.

En suma, el triunfo de Ricardo Martinelli no solamente se debe al éxito de su propio partido, sino a su reincorporación al bloque anti-torrijista, lo que le permitió capitalizar el creciente malestar de la ciudadanía con el estilo político del PRD. En términos ideológicos, el programa de gobierno de Ricardo Martinelli es de corte liberal en lo económico, y conservador en lo social. Privilegia la iniciativa privada para la gestión de los asuntos públicos, y desconfía de la regulación estatal (Brown Araúz, 2011: 110). Para realizarlo, el nuevo presidente cuenta con una mayoría legislativa. La eficacia de su administración dependerá en buena medida de su capacidad de coordinar una heterogénea e inexperta bancada legislativa.

VI. Reconstruyendo el rompecabezas político-electoral

En 1994, Ernesto Pérez Balladares sumó 33.3% del voto en torno a su candidatura, mientras que el PRD captó 30.6% en la presidencial y 22.9% en las legislativas concomitantes. Quince años después, Ricardo Martinelli fue electo presidente con 60% del sufragio, pero su propio partido apenas captó 32.1% en la presidencial y 23.4% en las legislativas. Al inicio del periodo democrático, se registró una enorme dispersión y una gran competitividad, mientras que la última elección fue mucho más concentrada pero mucho menos reñida. ¿Qué predomina entonces en el sistema de partidos panameño: el cambio o la continuidad?

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

El rompecabezas del sistema de partidos panameño está compuesto por tres piezas: la dinámica de los partidos individuales en las elecciones presidenciales, en donde crece la volatilidad; la dinámica de los partidos individuales en las elecciones legislativas, mucho más estable y previsible, y la dinámica de las alianzas presidenciales, en las que se observa una creciente concentración del voto pero que se siguen estructurando en torno al *cleavage* sociopolítico fundacional del país. Estas tres piezas, aunque disímiles, encajan y conforman el sistema de partidos de Panamá.

Profundizando en la metáfora, el pegamento que liga las piezas es un sistema electoral que dificulta enormemente la entrada de nuevos actores a la contienda política, que penaliza duramente a los partidos pequeños hasta hacerlos desaparecer y que promueve la conformación de coaliciones bipolares en la elección presidencial. Con todos los cambios y la volatilidad observados en el nivel de los partidos individuales en las elecciones presidenciales, se registra así cierta estabilidad del sistema en las elecciones legislativas y una sorprendente continuidad en el sistema de alianzas que estructura el juego político-electoral panameño. De ahí la estabilidad del sistema de partidos, que ha producido cuatro alternancias democráticas, regulares y pacíficas, independientemente de la fragmentación inicial y de la creciente volatilidad de sus bloques y componentes, de la debilidad programática y organizacional de sus partidos y de su escasa polarización ideológica e institucionalización política.

Pese a la disminución del número real y efectivo de partidos, el sistema seguía contando después de las elecciones de 2009 con seis partidos inscritos y con un NEPl de 4.2. Funciona fundamentalmente porque está estructurado en torno a un antagonismo central que organiza el juego político-electoral en una forma bipolar. Dicho *cleavage* data al menos de 1968, y sobrevivió al colapso del régimen autoritario para permanecer hasta el presente, aunque simbólica y funcionalmente esté siendo reconfigurado debido a la incorporación de nuevos votantes, a la democratización del PRD y a la consolidación del modelo económico del país. A pesar de haber sido desafiado constantemente por terceras fuerzas que cada vez fueron ganando mayores espacios, tuvo la capacidad de reintegrar a la más cuantiosa de ellas en los últimos comicios generales.

Esa fue la clave del éxito de la alianza que postuló a Ricardo Martinelli en 2009, y que propició el hito de que un candidato que no se

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

definía ni como panameñista ni como perredista ganara la presidencia de la República. En otras palabras, este hecho nada desdeñable que tomó veinte años en fraguarse, fue el resultado de una tendencia estructural de concentración del voto presidencial en las dos grandes coaliciones tradicionales, aunque le costó al Partido Panameñista su posición añeja de cabeza de alianza para propiciarlo. Cuando el sistema se observa a partir de los partidos individuales todo cambia, pero cuando éste se observa a partir de las alianzas no sólo hay mucha continuidad, sino que también hay mayor coherencia.

Finalmente, la dimensión ideológica del sistema de partidos panameño merece un comentario aparte, y deberá ser profundizada en futuras investigaciones. Su escasa polarización en el eje izquierda-derecha no significa necesariamente que los partidos políticos panameños no sean ideológicos. Lo son, indudablemente, pero se sitúan todos en un espacio reducido de centro-derecha, y ese conformismo ideológico facilita la implantación de una economía de mercado sin mayores sobresaltos e interferencias, llevando prácticamente hasta sus últimas consecuencias todas las ventajas y desventajas que ese modelo acarrea. Sin embargo, para poder diferenciarse ideológicamente parece indispensable que exista un proyecto opuesto que le dé contenido a la definición de eventuales partidos con programas o propuestas de izquierda. Es de eso de lo que adolece el sistema de partidos panameño.

Históricamente, dicha función fue desempeñada por el *cleavage* fundacional entre el autoritarismo y la democracia, que sobrevivió al régimen militar para transformarse en un antagonismo bipolar entre el bloque perredista y las fuerzas antitorrijistas encabezadas por el arnulfismo. Sin embargo, con el trascurso del tiempo las transformaciones sociodemográficas y la democratización del sistema político han ido diluyendo esta oposición tradicional. Quizá por ello, las nociones de izquierda y de derecha puedan adquirir mayor relevancia en la estructuración de la oferta y la demanda políticas panameñas. En esa hipótesis, la dilución del *cleavage* funcional que ha definido simbólicamente la política partidista desde al menos 1978, podría ser la clave del futuro sistema de partidos. Y la forma en la que se opere esta redefinición simbólica será crucial, no sólo para la dinámica del sistema de partidos, sino para el perfeccionamiento de la democracia panameña.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

VII. Bibliografía

Araúz, Celestino y Pizzurno, Patricia (1996), *Estudios sobre el Panamá republicano (1903-1989)*, Ciudad de Panamá, Manfer.

Brown Araúz, Harry (2011), "Panamá: la continuidad del cambio en las elecciones de 2009", en Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010),* Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 101-122.

Brown Araúz, Harry (2010), "La política de la reforma electoral en Panamá", en Brown Araúz, Harry (ed.). *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, Ciudad de Panamá, PNUD, pp. 13-71.

Brown Araúz, Harry (2008), "Reforma electoral en Panamá", *Tendencias y perspectivas de la reforma electoral en América Latina, Cuadernos de CAPEL*, núm. 54, pp. 153-168.

Brown Araúz, Harry (2007), *Partidos políticos y elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista,* Ciudad de Panamá, Fundación Friedrich Ebert.

Freidenberg, Flavia (2010), "Las elecciones primarias en Panamá: claves para el diagnóstico, buenas prácticas y estrategias de reforma (1994-2009)", en Brown Araúz, Harry (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones,* Ciudad de Panamá, PNUD, pp. 73-138.

Kasper, Sara y Pei, Minxin (2003), "Lessons From the Past: the American Record of Nation Building", Carnegie Endowment for International Peace, Policy Brief, vol. 24, mayo.

Ortuño, Armando (2006), "Panamá: escenarios sociopolíticos de mediano plazo". PAPEP, PNUD. *http://www.papep-undp.org/drupal/content/panamC3A1-escenarios-socio-polC3ADticos-de-mediano-plazo-2006*.

Payne, Mark, Zovatto, Daniel y Mateo Díaz, Mercedes (eds.) (2006), *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina,* Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Sonnleitner, Willibald (2012), "Las transformaciones del voto en América Central: una perspectiva comparada, territorial y transversal (1980-2010)", en Gómez Tagle, Silvia y Sonnleitner,

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Willibald (eds.), *Mutaciones de la democracia: tres décadas de cambio político en América Latina (1980-2010)*, México, El Colegio de México.

SONNLEITNER, Willibald (2010), "Desproporcionalidad y malaporcionamiento legislativos en Panamá: reformas para mejorar el desempeño del sistema electoral", en BROWN ARAÚZ, Harry (ed.), *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones*, PNUD, Ciudad de Panamá, pp. 139-214.

VALDÉS ESCOFFERY, Eduardo (2006), *Acontecer electoral panameño*, Ciudad de Panamá, Tribunal Electoral.

Base de datos

Proyecto de Investigación "Elites Parlamentarias de América Latina" (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación "Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina" (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

Siglas de partidos políticos

PRD	Partido Revolucionario Democrático
PP	Partido Popular
PM	Partido Molirena
PP	Partido Panameñista
PCD	Partido Cambio Democrático

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

VIII. Anexos

1. Calendario electoral de Panamá (1991-2009)

Año	Evento		
	Elecciones generales[a]	Elección parcial	Referéndum
1991		X[b]	
1992			X[c]
1994	X		
1998			X[d]
1999	X		
2004	X		
2006			X[e]
2009	X		

[a] Presidente, diputados, alcaldes, representantes, concejales y diputados al Parlacen.
[b] Elección de 160 representantes, 5 concejales y 9 legisladores que no pudieron ser adjudicados en 1989.
[c] Para eliminación del ejército
[d] Para reelección presidencial.
[e] Para ampliación del Canal de Panamá.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

2. Reformas electorales en Panamá 2002-2006

Año	Reformas electorales
1992	Facilitan la inscripción de adherentes a los partidos en formación. Se organizan legalmente los delegados electorales. Se hace obligatorio poner a orden del Tribunal Electoral (TE) la flota vehicular.
1993	Boleta única de votación. Se elimina el voto de los partidos en las mesas de votación. Se modificó la fórmula de elegir legisladores, que sería en base a votos del candidato sin restar votos al partido que sacó la curul o ½ cociente. Candidatos que sean funcionarios de alto rango, con mando y jurisdicción; deberán renunciar 6 meses antes de las elecciones. Alcaldes del país serán elegidos por el voto popular a base de un sistema de mayoría simple. Mayor autonomía financiera al Tribunal Electoral. Traspaso de mando de la Fuerza Pública al Tribunal Electoral, seis días antes de las elecciones, y hasta la proclamación del Presidente de la República. Se le quitó al Tribunal Electoral la facultad de decretar de oficio la nulidad de las elecciones. Fuertes penas en contra de las personas que interpongan impugnaciones temerarias. Se crea el término Padrón Electoral, registro permanente de los votantes en todo el país. Se limitó la tarifa especial de la que gozarían los partidos políticos de los medios de comunicación al hacer su propaganda electoral. Se aumentó de seis a diez mil balboas anuales las contribuciones deducibles del impuesto sobre la renta.
1997	Se facultó al Tribunal Electoral para realizar los estudios para establecer el voto de los panameños en el extranjero. Obligatoriedad de los Partidos Políticos, de realizar elecciones primarias para postular al candidato a la Presidencia de la República. Se instituyó el Consejo Nacional de Partidos Políticos (CNPP), integrado por todos los partidos políticos. Se dictaron normas para el fortalecimiento administrativo del Tribunal Electoral. Subsidio estatal directo a los Partidos Políticos y candidatos independientes. Normas para regular la propaganda electoral y las encuestas de opinión pública.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

	Los partidos deben garantizar que, en sus elecciones internas o postulaciones, el 30 de los precandidatos deben ser mujeres. Normas para agilizar las postulaciones y las proclamaciones. Los suplentes de los legisladores son personales y corren la misma suerte que el principal con el que se postulan. Normas para la elección de los Diputados al Parlamento Centroamericano (PARLACEN). Normas sobre los partidos en formación para flexibilizar su proceso de inscripción de adherentes. Nuevas normas y se reordenó el tema penal electoral.
2002	Reglamentación para hacer más estrictos los criterios de residencia electoral. Suspenden cambios de residencia para Padrón Electoral preliminar, se amplía a un año antes de las elecciones generales. Se reduce al 4 el porcentaje de votos obtenidos en las elecciones para inscribir o substituir un partido. Suspensión de inscripción de adherentes a los Partidos Políticos por el TE, durante los años en que se celebren elecciones generales o consultas populares. Juntas Circuitales Presidenciales separadas para agilizar conteo. Se reduce el número de funcionarios del Tribunal Electoral en las Corporaciones Electorales. Los subsidios preelectoral que no se utilicen pasarán al fondo del subsidio post-electoral. El dinero proveniente del subsidio y los bienes adquiridos, no podrán ser objeto de secuestro o embargo. Las tarifas de estas propagandas tendrán que ser iguales para todos los partidos políticos y candidatos. Obligatoriedad de los partidos políticos de registrar las contribuciones. Eliminación de primarias presidenciales y del voto secreto. Los partidos políticos determinaran si un candidato puede optar a uno o más cargos de elección popular por el mismo partido. El candidato que pierda en un partido la postulación a un cargo de elección popular, no podrá ser postulado por otro partido. Presentación de postulaciones mediante Memoriales firmados. Se facilita la presentación de las postulaciones por medio del internet. Los candidatos principales y suplentes de libre postulación, no podrán ser postulados por los partidos políticos. Listas no idénticas de candidatos, que facilitan las alianzas y ayuda a los partidos minoritarios; estos podrán postular candidatos comunes a legislador.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

	Se elimina el tope de 500 votantes por mesa. Las escuelas particulares podrán ser escogidas por el TE como centros de votación. Se agilizo el proceso de escrutinio de votos. Se elimino el requisito de estampar la huella digital y colocar la dirección de las personas que firman el acta. Se pueden elaborar actas por medio tecnológicos modernos. Se eliminó que en los circuitos plurinominales al menos un candidato debía ser mujer. Se aprobó que del subsidio estatal dado a los partidos políticos (25 de la anualidad respectiva), un 10 lo deben dedicar a la capacitación del género femenino. Compensación de dos o tres días libres remunerados a quienes actúen como miembros de las Mesas de Votación y Juntas de Escrutinio. Se establecen sanciones morales a los partidos políticos que inscriban adherentes por prebendas. Se establecen juzgados penales electorales de primera instancia; y tres juzgados regionales. Se adoptaron medidas para impedir el crecimiento innecesario de la Asamblea Legislativa, crecerá de 71 a 78 legisladores. Las votaciones no podrán iniciarse antes de las 7 a.m. El Decreto Reglamentario de las Elecciones se promulgará en el Boletín Electoral, por lo menos un año antes de las elecciones. Los partidos políticos podrán publicar en el Boletín Electoral de forma gratuita. Los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil podrán solicitar al Tribunal Electoral orientación y capacitación. Se norma registrar las encuestas y "Exit Polls" tres días después de publicadas. Se adopta el sistema de Transmisión Extraoficial de Resultados. Delitos vs libertad y pureza del sufragio, libertad, honradez y eficacia. Sanción a partidos y candidatos que no registren las contribuciones que reciban. Poder de suspender a funcionario llamado a juicio. Más expedito el manejo de presupuesto del Tribunal Electoral. Se incluyen en el Código Electoral normas del Código Judicial y Código Penal. Cambios en la norma del Código Electoral sobre revocatoria de mandato.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

2006	Se pasa de Residencia Electoral a Residencia Restrictiva Voto en el extranjero, pero sólo para el cargo de Presidente y Vicepresidente. Voto en hospitales, Asilos; y Cárceles, permitido a los no condenados. No tienen derecho a voto las personas que han renunciado a la nacionalidad panameña o hayan adquirido otra nacionalidad sin derecho por nacimiento. Las personas que pertenezcan a la Junta de mesa, podrán ejercer su voto únicamente para Presidente y Vicepresidente de la República; sino pertenecen a la mesa que les corresponde trabajar. Se excluirá del Padrón Electoral a las personas que no hayan ejercido el sufragio en tres consultas populares consecutivas. La publicación del Boletín se hará a través del sitio de internet del Tribunal Electoral. Se reorganizo y se incorporaron nuevas figuras al listado de los cargos oficiales que generan impedimento para aspirar a cargos de elección popular. Parámetros para elegir autoridades a lo interno de los partidos y para postular a los diferentes cargos de elección popular. Elección por Votación Secreta a los dignatarios de los directorios u otros organismos, por medio de elecciones directas o Convenciones. Se reemplaza el concepto de subsidio estatal por el de financiamiento público. A los partidos se les mantiene un financiamiento pre y post electoral. El financiamiento post electoral será un aporte fijo igualitario de 20, para fortalecimiento interno de los partidos políticos. En adición, cada partido recibirá un aporte en base a un promedio de los votos obtenidos. Topes en los gastos de las campañas electorales. Topes en las donaciones privadas y aportes individuales, incluyendo bienes y servicios. No existirán donaciones anónimas. Límite de tiempo para hacer propaganda electoral, tanto para las elecciones primarias y las generales. Se prohíbe la realización de proselitismo político desde el jueves a la media noche. Registro previo de Encuestadoras, y profesionales que trabajen para ellos, idóneos. Obligatoriedad de elecciones primarias para escoger al candidato a Presidente a la República; la elección de los candidatos a los demás cargos, dependerán de los estatutos de cada partido. La votación será secreta. Candidato que pierda en una elección primaria no puede ser postulado por otro partido o de forma independiente.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

	Se establece la libre postulación para el cargo de Diputado. Claridad en la definición de Fuero Laboral Electoral. Mejoras en el artículo del Fuero Penal Electoral. En el residuo, en caso de alianzas, la curul es para el partido al cual pertenece el candidato. Se recogen las diversas formas como se puede convocar una Asamblea Constituyente Paralela. Se establecen las formas por medio de las cuales un partido puede revocarle el mandato a un Diputado. Se establece 71 diputados fijos. Se realiza el reordenamiento circuital, de 41 a 38 circuitos. Se elimina el "Llanero Solitario".

Fuente: elaboración propia.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

NUEVOS ACTORES Y VIEJOS PATRONES: EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN REPÚBLICA DOMINICANA (1978-2014)

Ana Belén Benito Sánchez*
Wilfredo Lozano**

Sumario: I. *Introducción*. II. *El contexto*. III. *Las reglas de juego: evolución del sistema electoral*. IV. *Estructura de la competencia en el sistema de partidos dominicano: evolución, cambios y continuidades*. V. *Principales cambios y continuidades en la estructura de la competencia del sistema de partidos dominicano: factores explicativos*. VI. *Conclusiones*. VII. *Bibliografía*.

I. Introducción

En el largo periodo que va desde el ajusticiamiento del dictador Rafael Leónidas Trujillo en el año 1961 a 2012, la República Dominicana ha atravesado por una serie de dramáticos cambios políticos. En este devenir de cambios ha habido dos grandes puntos de inflexión política: la transición *postrujillista* (1961-1966) y la transición de un *régimen autoritario bonapartista* (1978-1982). Ambas fueron transiciones de un orden autoritario a esquemas más democráticos, pero en las que el orden político emergente recogía rasgos de la matriz autoritaria que se descomponía (Lozano, 2004: 223). Entre 1998 y 2002, con la desaparición de los tres caudillos: José Francisco Peña Gómez del Partido de la Revolución Dominicana (PRD); Juan Bosch del Partido de la Liberación Dominicana (PLD), y Joaquín Balaguer, del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC), se inició una nueva etapa en la vida pública dominicana.

* Participación Ciudadana, República Dominicana.
** UNIBE, República Dominicana.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Este nuevo punto de inflexión, más que suponer una tercera transición, constituyó la posibilidad de un cambio en la movilización política de las masas y de superar la frágil institucionalidad de la "cuasi poliarquía gerontocrática y delegativa" (Jiménez Polanco, 1999: 132). Sin embargo, y tras casi una década, se constata el continuismo y la capacidad de las élites para adaptarse al escenario de la democratización, conservando el viejo estilo de la política de clientela y el manejo patrimonial del Estado. Hoy, la República Dominicana se sitúa como el país más clientelista de la región (LAPOP, 2010: 216) y liderando el grupo de los tres primeros en la comparativa mundial sobre vínculos entre ciudadanos y políticos (Kitschelt y Selman, 2011: 33).

En la etapa de consolidación democrática, el sistema de partidos ha experimentado una progresiva mutación del tripartidismo al "bipartidismo satelital",[1] donde la capacidad de atracción de los pequeños partidos aliados que gravitan alrededor del PLD y PRD, resulta fundamental para determinar la alternancia o la continuidad de los protagonistas. La ausencia de diferenciación ideológica y la baja polarización han potenciado la centralidad de la estrategia electoral en la conquista del electorado dominicano. La personificación de la política, el liderazgo caudillista y el faccionalismo, siguen siendo los viejos patrones de la competencia interpartidista en la República Dominicana, ahora en manos de los nuevos actores. Mientras que las rupturas más significativas en el sistema de partidos dominicano son la desideologización y las migraciones de un partido a otro (transfuguismo).

II. El contexto

El análisis del paisaje político transicional permite valorar el peso condicionante de los diferentes puntos de partida en el abanico de desenlaces posibles de la democratización (O'Donnell *et al.*, 1988). La cronología de las vicisitudes del proceso de apertura transicional, ilustra las dificultades del camino hacia la institucionalización de la democracia en República Dominicana:

[1] Sistema de dos partidos mayoritarios a los que acompañan en alianza un grupo diverso de pequeños partidos. En Rosario Espinal, "Matemática del transfuguismo". Periódico *Hoy*, 30 de marzo de 2010.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

1. *1978: la llegada al poder del PRD y la crisis de la tradición populista*

En 1978 comienza la transición controlada hacia la democracia gracias al fallo histórico[2] de la Junta Central Electoral (JCE). El triunfo del PRD marcó un cambio en la política dominicana contemporánea en la que las relaciones Ejecutivo-Legislativo cobran relevancia, tras los doce años de gobierno de Joaquín Balaguer (1966-1978) y su modernización conservadora de corte autoritario. Los gobiernos perredeistas estuvieron condicionados por las luchas intestinas entre las facciones, el bloqueo en el Senado de mayoría balaguerista y la gran crisis financiera que desató la revuelta popular de abril en 1984. Las prácticas clientelares no pudieron contrarrestar la pérdida de apoyo popular y el descontento por la ausencia de la transformación social prometida.

2. *1986: el regreso al poder del caudillo conservador*

En este escenario de crisis, Joaquín Balaguer emergió como una figura providencial encargada de restablecer la legitimidad del Estado ante las masas. Mientras que el Balaguer que salió del poder en 1978 era un reformista autoritario, el que regresó en 1986 fue forzado a comportarse como caudillo conservador. Y cuando se apartó formalmente en 1996, pasó a ser el mediador del sistema político clientelar sobre el que se ha sostenido la democracia dominicana. Durante diez años ejerció de mediador de los nuevos movimientos sociales frente al gobierno, del sindicalismo tradicional frente a los patronos y en general, de la sociedad civil frente al Estado.

Su política de inversiones públicas alimentó la espiral inflacionaria y agudizó la crisis de legitimidad del Estado populista, incapaz de cumplir con los compromisos internacionales de pago de la deuda pública o sostener servicios básicos como la luz y el agua. Mientras el PRD se hundía, con el ex presidente Jorge Blanco encarcelado y en plena guerra interna entre Majluta y Peña Gómez, el PLD emergía como un partido alternativo. Se sentaban así las bases para el cuestionamiento del sistema político tradicional establecido.

---

[2] Se adjudicaban al partido de Joaquín Balaguer la mitad de los votos obtenidos por el PRD en cuatro provincias del país.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

3. *1990: la crisis del sistema populista*

En estas elecciones se confirman tres rupturas importantes. La primera, la quiebra del patrón histórico de la bipolarización: el PLD y el PRSC controlaban, respectivamente, el 36 y el 34% de la Cámara de Diputados, por lo que necesitaban el apoyo del PRD para alcanzar la mayoría. La segunda, referida al abstencionismo: el llamado del PRD a no acudir a las urnas, elevó la tasa de abstención a más de un 40%, un porcentaje inédito en el historial eleccionario dominicano. Y la tercera, relativa al reacomodo del electorado: el PLD gana espacio en las zonas urbanas y el proletariado industrial. También lo hará entre el campesinado, sobre todo en las regiones donde se concentraba el proletariado azucarero, hasta entonces bastiones reformistas. El PRSC pierde apoyo entre los campesinos, pero mantiene su fuerza entre las clases marginales de la ciudad de Santo Domingo y en las regiones más pobres del país.

En una tensa jornada electoral, las sospechas de fraude llevaron a Bosch —favorito en las encuestas— a amenazar con marchar junto a su militancia hacia las oficinas de la JCE. La precaria mayoría alcanzada por Balaguer y el descrédito desataron la crisis y en los 58 días que tardó la JCE en proclamar un ganador oficial, el gobierno entró en un aislamiento total. La oposición fue incapaz de crear un bloque hegemónico y afrontaron la situación divididos: denunciando la ilegitimidad de los resultados el PLD y aceptándolos en el caso del PRD. Para romper su aislamiento político, Balaguer firmó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), trasladando estratégicamente la crisis al ámbito de la economía (Lozano, 2004: 106). El empresariado firmaba el acuerdo, legitimando así el gobierno y asegurándose que los primeros rompían sus lazos con la oposición.

4. *1994: la política del fraude y el agotamiento del poder del caudillo*

Desde la muerte del dictador Trujillo en 1961 hasta finales de los noventa, la política dominicana estuvo dominada por las figuras de Joaquín Balaguer y Juan Bosch. En las elecciones de 1994 se inicia el fin del poder de estos caudillos.[3] En las elecciones de ese año las preferen-

[3] En 1994 Bosch anunció su retiro de la política y fruto de los acuerdos políticos resultados de la crisis desatada por el fraude electoral, se produjo una reforma cons-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

cias del electorado dan un giro significativo y se polariza en torno a dos candidaturas: Peña Gómez y Balaguer. Junto con el primero se aliaron un total de 16 partidos bajo el Acuerdo de Santo Domingo. Durante la campaña electoral, el Balaguer nonagenario optó por una estrategia conservadora y nacionalista, apelando al orden y las conquistas asistencialistas, como el programa de viviendas y enfatizando el discurso antihaitiano.

El PLD decidió buscar apoyo en la Fuerza Nacional Progresista (FNP) adoptando su retórica conservadora y antihaitiana, a pesar de ser el primero un partido de centro izquierda. La traumática cultura del fraude electoral que ha vivido la República Dominicana desde la época trujillista llegó a su clímax en las elecciones de 1994. Cuando los primeros boletines de la JCE otorgaban ventaja a Balaguer, se desató la crisis política que llegó a alcanzar niveles internacionales y en la que se distinguieron tres etapas:

1) Definición del campo de fuerzas de los actores: el reformismo balaguerista presiona a la JCE para que proclame un ganador. La Iglesia católica y el empresariado apoyan la reelección de Balaguer ya que ninguno insiste en la necesidad de aclarar las irregularidades. El PLD se queda al margen del debate, afirmando que aceptará lo que dictamine la JCE y el PRD exige una solución que respete la voluntad popular.
2) Crisis de legitimidad del proceso y reposicionamiento de los actores internos e internacionales: ante las presiones internacionales y las flagrantes evidencias de fraude, la Iglesia y el empresariado plantean la necesidad de que la JCE nombre una Comisión Verificadora.
3) Crisis del marco legal del proceso y acuerdo político: la Comisión emite un informe en el que se confirman las irregularidades, sin embargo, la JCE proclama vencedor a Joaquín Balaguer. Este escenario atrae la atención internacional y la presión de los Estados Unidos. Es entonces cuando la Iglesia y el empresariado dan un giro determinante admitiendo las irregularidades y demandando un pacto político entre Peña

titucional que introdujo el balotaje, la doble nacionalidad, la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y prohibió la reelección sucesiva, lo que impidió a Balaguer presentarse como candidato en las elecciones de 1996.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Gómez y Balaguer. Dos semanas después se firma el Pacto por la Democracia, poniendo fin a la crisis y estableciendo por vía constitucional el recorte del mandato de Balaguer a dos años, la doble vuelta, la prohibición de la reelección por dos periodos consecutivos y la creación del Consejo de la Magistratura.

Tras la crisis política, Peña Gómez sale reforzado como principal líder de masas y desaparece el viejo caudillo Balaguer como opción electoral, dejando al reformismo y a la derecha huérfanas en su liderazgo y buscando apoyo en el PLD, al que recurre en alianza buscando un candidato: Leonel Fernández.

5. *1996: el desenlace conservador*

En 1996 culminó el proceso político iniciado en 1994 con el fraude electoral cometido contra Peña Gómez y el Acuerdo de Santo Domingo. El acercamiento estratégico entre el PLD y el PRSC tendrá como objetivo la derrota del PRD y de su líder Peña Gómez. Balaguer y Bosch, pese a las diferencias, coincidían en el papel del Estado para afrontar el desarrollo: ambos eran reformistas, uno desde la perspectiva conservadora y autoritaria, y otro en función de un programa modernizador. Los dos líderes veían a los Estados Unidos como un peligro nacional y los dos eran profundamente nacionalistas. Diferencias en el plano político y coincidencias estratégicas en el plano social, ideológico y cultural dieron como resultado un binomio personal de antagonismos públicos y callados acuerdos que definieron el sistema político dominicano por más de treinta años (Lozano 2004: 128).

En el PLD comenzó un proceso de reacomodo entre la corriente pragmática y la moderada, ganando terreno esta última al frente de Leonel Fernández y poco a poco se fue marginando al viejo caudillo Bosch de los mecanismos de toma de decisión de la organización. Esto dio un sesgo conservador el partido, colocándolo en una posición de centro, pero cercano a la derecha tradicional, al discurso estatista reformista, como al centralismo autoritario en la organización y el nacionalismo. Tras los resultados de la primera vuelta, que gana José Francisco Peña Gómez (45.9%) se concreta la alianza entre el PRSC y el PLD. Con el nombre de Frente Patriótico, Balaguer y Bosch se unen para defender la patria en riesgo, amenazada por el

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

PRD y su líder negro, de origen humilde y acusado de ser haitiano, otorgando la victoria a Fernández en la segunda vuelta con una diferencia de un 2.4%.

Con la derrota de Peña Gómez, el viejo caudillo Balaguer se convirtió en una pieza imprescindible de la estabilidad del gobierno de Fernández (1996-2000) y también en un elemento de concertación para que el PRD alcanzara el poder en 2000 de la mano de Hipólito Mejía. Así, Balaguer pasó de ser el demiurgo de la represión, el autoritarismo y el terror, a constituirse en un árbitro necesario del proceso político dominicano contemporáneo. En 2003, el Congreso Nacional de mayoría perredeista le declaraba "Padre de la Democracia Dominicana".

6. *1998-2002: después de los caudillos*

La presencia protagónica del PRD en los acontecimientos de 1996 fortalecieron el voto perredeista, que se vio beneficiado por la muerte de su líder Peña Gómez pocos días antes de la contienda. El PRD ganaba por mayoría en las legislativas y municipales de 1998 y se auguraba el triunfo en las presidenciales de 2000. Hipólito Mejía ganaba con el 49.87% de los votos frente a un anciano Balaguer, y el candidato peledeista Danilo Medina. A pesar de no haber alcanzado el 50+1 requerido, no se celebró la segunda vuelta ya que Balaguer aceptaba el triunfo perredeista. Entre tanto, y con apenas siete meses de diferencia, mueren Juan Bosch en 2001 y Joaquín Balaguer en 2002, con 92 y 94 años de edad respectivamente. Termina así una etapa en la vida política dominicana marcada por la eterna competencia entre los dos viejos caudillos y comienza otra en la que toman las riendas sus discípulos.

Durante el gobierno de Hipólito Mejía (2000-2004) tiene lugar la quiebra fraudulenta de Baninter, que disparó la inflación y colapsó la economía dominicana con consecuencias dramáticas en los niveles de pobreza del país. Las aspiraciones reeleccionistas de Hipólito Mejía inspiraron la reforma constitucional de 2002 para eliminar la prohibición de la reelección sucesiva desatando una guerra sin cuartel en la organización, lo que terminó con la salida de la organización del presidente del partido Hatuey de Camps en 2004. En esta atmósfera se desarrolla la contienda presidencial entre Mejía y Fernández, quien vuelve a aparecer en escena y triunfará en las elecciones de

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

2004 y 2008. De nuevo, las aspiraciones reeleccionistas del presidente motorizan la última reforma constitucional de 2010 —la número 38 en la historia del país— promovida por Fernández para reinventar la vida institucional dominicana, restableciendo la fórmula de reelección no consecutiva que figuraba en los acuerdos de 1994.[4]

La victoria del PLD en las legislativas de 2010 y en las presidenciales de 2012 no puede explicarse sin la fuerza de atracción de Fernández. Aunque en ninguna de las dos contiendas su nombre figuraba en la boleta, su activa presencia le consolidó como candidato en la sombra y maestro orfebre del escenario propicio para sus aspiraciones reeleccionistas en 2016. El nuevo periodo presidencial 2012-2016 ha sido bautizado por algunos analistas como "el gobierno de Danilo bajo el reinado de Leonel"[5] y que recordaría a esa otra de "ser el árbitro cuando no se era el presidente" de épocas y caudillos pasados (Benito y Toribio, 2013: 284). Esta posición de dominio del partido oficialista y el control de los recursos del Estado ha llevado a sus detractores a desautorizar las condiciones de la competencia en el sistema de partidos dominicano calificándolas de "dictadura constitucional de la corporación PLD".[6]

En este contexto, las elecciones de 2012 revelaron una eficaz capacidad del partido oficialista para controlar las arterias del Estado orientando el gasto público hacia fines abiertamente electorales. La novedad no es que desde la sociedad civil y la oposición no se produjera la protesta y resistencia a este uso neopatrimonial, sino que el gobierno acentuara el manejo clientelar de recursos públicos sin encontrar mayores obstáculos entre las élites (empresarios, Iglesia católica, prensa). Este hecho, junto al control de los medios de comunicación de masas, así como la indiferencia de las autoridades electorales ante las irregularidades de la campaña obligan a repensar el proceso de

[4] Un análisis detallado de las consecuencias políticas e institucionales del proceso de reforma constitucional del 2010 se encuentra en Lozano (2013).

[5] Edwin, Ruiz, "El gobierno de Danilo bajo el reinado de Leonel", Revista *La Lupa*, 2012, N° 36, del 7 de agosto de 2012.

[6] El 4 de marzo de 2012, un manifiesto firmado por 57 intelectuales, activistas sociales y artistas dominicanos alertaba por primera vez de los peligros de este tipo de dictadura que nace en los espacios de la democracia y de la tipología del partido-corporación. Ver noticia en Periódico 7 Días, del 12 de marzo de 2012, *http://www.7dias.com.do/el-pais/2012/03/31/i117237_panel-reitera-advertencia-sobre-dictadura-constitucional.html* [Consultada el 13 de julio de 2014].

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

clientelización de la política electoral y colocar esta lógica en el marco más amplio de la construcción de legitimidad política del partido gobernante.

A todo esto se añade —con la complicidad del partido gobernante y en particular de la facción liderada por Fernández— una estrategia de dispersión del principal partido opositor (PRD) en una facción oficial minoritaria y en una facción mayoritaria pero dispersa a la que no se le reconocen derechos formales, provocando así una crisis orgánica en el seno del partido. Esto podría hacer pensar que se asiste hoy a la amenaza de un posible desplome del sistema tradicional de partidos dado el retroceso que supondría la crisis del principal partido opositor y el creciente dominio del oficialista PLD y su líder.

Esta actual coyuntura se asentaría en varios ejes:

1) El funcionamiento del PLD como una "macro corporación política dirigido por su comité político" que actúa como eje articulador, concentrador efectivo del poder. Este bloque orgánico opera como grupo de interés con gran poder negociador frente al empresariado y la sociedad civil (Ceara y Lozano, 2012).[7]
2) La articulación tecnocrática de la política clientelar desde el Estado a través de programas asistenciales.
3) Control del sistema de justicia (Suprema Corte de Justicia, Tribunal Constitucional y Tribunal Superior Electoral).
4) Manejo de las decisiones congresionales por parte del comité político del partido oficialista y del Poder Ejecutivo.

[7] Palabras de Miguel Ceara y Wilfredo Lozano en "Ciudadanos por la Democracia presenta campaña en apoyo a Hipólito", periódico *Diario Libre*, 24 de abril de 2012.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 1
Calendario electoral. 1978-2012

Año	Elección	Partido que obtuvo la mayoría
1978	Presidencial	PRD 52%
	Legislativa	Cámara Diputados PRD 52% / Senado PR 59.3%
1982	Presidencial	PRD 46.69%
	Legislativa	Cámara Diputados 51.7% PRD /Senado 63%PRD
1986	Presidencial	PRSC 40.5%
	Legislativa	Cámara Diputados 46.7% PRSC / Senado 70% PRSC
1990	Presidencial	PLD* 33.78%
	Legislativa	Cámara Diputados PRSC 53.3% / Senado PLD 36.7%
1994	Presidencial	PRSC 41.89%
	Legislativa	Cámara Diputados PRD 47.5% / Senado PRD 50%
1996	Presidencial	PRD 41% primera vuelta / PLD 51.2% segunda vuelta
1998	Legislativa	Cámara Diputados PRD 55.7% / Senado PRD 80%
2000	Presidencial	PRD 38.75%
2002	Legislativa	PRD 41.01%
2004	Presidencial	PLD 49.02%
2006	Legislativa	PLD 46.35%
2008	Presidencial	PLD 53.83%
2010	Legislativa	PLD 41.64%
2012	Presidencial	PLD 37.73%

*Con el voto de los partidos aliados, obtuvo la presidencia el PRSC con el 33.48%.
Fuente: elaboración propia, datos de la JCE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

III. Las reglas de juego: evolución del sistema electoral

La República Dominicana tiene un sistema político de corte bicameral. La elección de los miembros de la Cámara de Diputados se realiza mediante la fórmula de representación proporcional (método D'Hondt), a razón de un diputado por cada 50,000 habitantes o fracción superior a 25,000, con un mínimo de dos diputados por provincia. Los miembros del Senado son elegidos por mayoría relativa a razón de un senador por cada provincia, mientras que la elección de los síndicos (alcaldes) se realiza mediante el sistema uninominal mayoritario relativo. El voto por el diputado arrastra al senador, sin posibilidad de elegir a uno y otro de partidos diferentes. El voto por el síndico arrastra a los directores, subdirectores y vocales de los distritos municipales. En el caso de las presidenciales, el candidato deberá alcanzar el 50+1 para evitar la segunda vuelta.

Desde que en 1978 se iniciara la tercera ola democratizadora, América Latina se vio inmersa en una intensa agenda de reformas para fortalecer la institucionalidad, inducir la transformación del sistema de partidos y ampliar la participación política de la ciudadanía (Zovatto y Orozco, 2008: 19). En República Dominicana, país que junto a Ecuador inaugura esta oleada democratizadora en la región, las reformas del sistema electoral no se produjeron inmediatamente con el proceso transicional, sino que hubo que esperar más de una década y en respuesta a la crisis política de 1994 tras el fraude electoral.

La cronología de las reformas fue la siguiente. El espíritu que guió la primera gran reforma electoral en 1994 fue zanjar la salida negociada de Joaquín, prohibiendo la reelección inmediata y la reducción de su mandato de cuatro a dos años, además de otras medidas para mejorar la transparencia y la confiabilidad de los procesos eleccionarios. La Ley Electoral núm. 5884 de 1962 siguió regulando los procesos electorales desde la transición en 1978 hasta 1997, año en que se promulga una nueva Ley Electoral, que establecería medidas tan relevantes como el financiamiento público de los partidos, hasta entonces dependientes de las donaciones privadas y sobre las que no existe hasta la fecha requerimiento alguno en cuanto a límite de cuantía y publicidad. La parca regulación del financiamiento en la Ley Electoral complementa la ausencia de fiscalización y sanciones por parte de la JCE. En la reforma de 1997 se establecen además las circunscrip-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ciones electorales, el voto de los dominicanos en el exterior y la cuota femenina del 25% en las candidaturas a puestos de elección popular (diputaciones y municipios).

En las reformas de 2000 continuó el fraccionamiento del territorio nacional en nuevas circunscripciones y se introdujo el padrón fotográfico para intentar eliminar la suplantación de identidad y la compra de cédulas. La elaboración del padrón ha sido históricamente objeto de controversia y manipulación. Las tradicionales dificultades en su confección —que en el año 2010 contaba en sus listas con 26,000 fallecidos— y las acusaciones de dislocamiento de votantes,[8] se ven agravadas por el problema más general de la indocumentación ciudadana, que podría rondar entre el 10 y el 15% de la población (Tejeda, 2010: 5) y que al carecer de cédula de identidad se ve imposibilitada de ejercer el derecho de sufragio. El padrón electoral con foto ha facilitado otro tipo de movilización de votantes, ya que el padrón no sólo está en manos de los delegados políticos, sino también de los activistas de los partidos situados estratégicamente en las puertas de los centros de votación, lo que permite identificar a sus posibles votantes.

El voto preferencial y el aumento del número de jueces de la JCE (de cinco a siete miembros) para democratizar su composición, son las reformas de mayor trascendencia de 2000. En cuanto al primero, éste ha particularizado aún más el vínculo entre políticos y ciudadanos, obviando el intercambio indirecto mediado por programas y dictando una feroz lucha de todos contra todos en los partidos dominicanos. Con respecto al segundo, el cuestionamiento de la independencia de este organismo ha sido una constante en la historia política del país y en la memoria colectiva de los dominicanos. En las presidenciales de 2004, la idea de un posible fraude resurgió con fuerza y, según la encuesta Hamilton, el 46% de los encuestados pensaba que era posible la comisión de un fraude electoral (Espinal, 2006: 72).

También en 2000, se incrementó la cuota femenina al 33% en el caso de los diputados y en la boleta municipal se indicó que se incluyera una mujer en los puestos a síndico y vicesíndico. Se reformó la Constitución para sustituir la cláusula de no reelección por la fórmula de reelección inmediata por un solo periodo, se eliminaron los colegios cerrados y en 2003 se incrementó el número de miembros de la

[8] Cambios en la asignación de votantes en colegios y mesas electorales diferentes con respecto a la elección anterior.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

JCE de 7 a 9, separando sus funciones administrativas y contenciosas para otorgar mayor independencia en la administración del proceso.

En 2004 se promulgó la Ley de Primarias Internas Obligatorias (Ley núm. 286). Esta norma polarizó las opiniones entre partidarios de la democracia interna y aquellos que auguraban un mayor personalismo en la lucha por conseguir candidaturas. Finalmente, fue declarada inconstitucional bajo la argumentación de que los partidos son organizaciones privadas que tienen derecho a determinar libremente cómo seleccionar a sus candidatos. Un año después, la JCE decidió una nueva fórmula de asignación de los fondos públicos, aumentando la cuota correspondiente a los partidos mayoritarios (del 75 al 80%) del total del financiamiento público, a la vez que rebajó el límite del respaldo electoral al 5% exigido para ser considerado partido mayoritario.

De esta manera, el 80% de los fondos públicos se repartió entre los partidos mayoritarios a partes iguales y el resto (20 %) a repartir entre los demás partidos políticos. Esta decisión de la JCE, encubrió un pacto entre caballeros para proteger a los partidos históricos ante futuros descalabros electorales. Gracias a esta resolución, el PRSC (con un 8.14% de los votos en las presidenciales de 2004), recibía en igualdad de condiciones el financiamiento que sus contrincantes PRD y PLD, que alcanzaron el 30.6% y el 49% de los votos respectivamente. Para la contienda de mayo de 2010, los partidos recibieron 29 millones de dólares, de los que el 80% se distribuyó a partes iguales entre el PLD y PRD y el 20% restante a partes iguales entre los 24 partidos minoritarios.

Los últimos cambios en el sistema electoral llegaron de la mano de la reforma constitucional de 2010 bajo el mandato de Fernández. Se estableció la reelección no consecutiva, aumentó el número de diputados,[9] se unificaron las elecciones presidenciales, legislativas y municipales en 2016, los distritos municipales y los miembros del Parlacen pasaron a ser electivos y la JCE perdió sus funciones contenciosas, ahora en manos del Tribunal Superior Electoral. En ese mismo año, la JCE eliminó el controvertido voto preferencial y el Congreso lo volvió a instaurar en 2013. La Constitución de 2010 introdujo la figura del diputado nacional por acumulación de votos; cinco escaños

[9] Pasa de 178 a 183 con la incorporación de cinco diputados nacionales y siete de los residentes en el exterior.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

a ocupar por aquellos candidatos que superen el 1% de los votos válidos emitidos en todo el territorio nacional (artículo 81.2 de la Constitución) y cuyo partido no formase parte de una alianza electoral con representación (Ley 37-10).

En cuanto a los distritos municipales, éstos eran nombrados por la sala capitular, por lo que era habitual que los partidos en la oposición formalizaran acuerdos para hacerse con su control. En la mayoría de los casos, se trataba del simple reparto de cargos municipales, pero en otros, las relaciones entre municipios de un color y distritos bajo su jurisdicción en manos de opositores, resultaban conflictivas. Al convertirse en electivos, como el voto por el síndico arrastra al director del distrito, el partido mayoritario se ve favorecido y asegura el control de todas sus unidades administrativas.

La gran reforma electoral pendiente sigue siendo la aprobación de la Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas. Este proyecto, que fue introducido en 1996 bajo la primera administración de Fernández (1996-2000), se enfrentó entonces con las dificultades de un Congreso de mayoría perredeista y terminó en el olvido de los archivos de la Cámara durante las siguientes legislaturas. A pesar del respaldo en la Cámara de Diputados en la legislatura 2006-2010, las dilaciones interesadas del partido oficialista en el Senado impidieron que prosiguieran los trámites para su aprobación. La futura Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas establecería medidas democratizadoras tales como la obligatoriedad de renovación de los cuadros directivos, formación doctrinaria de sus dirigentes y fiscalización de las cuentas del partido. Puesto que ambos partidos han gozado de cómodas mayorías para aprobarla, parece que la falta de voluntad es el mayor obstáculo.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2
Listado de reformas electorales. 1978-2013

Año	Objeto	Procedimiento	Estado actual
1994	Prohibición reelección inmediata	Reforma constitucional	derogada
	50 +1 y doble vuelta elecciones presidenciales	Reforma constitucional	vigente
	Reducción del mandato presidencial de 4 a 2 años de Joaquín Balaguer	Pacto por la Democracia	medida transitoria
	Padrón electrónico	Reforma constitucional	vigente
	Colegios electorales cerrados	Reforma constitucional	derogada
1997	Promulgación nueva Ley Electoral Núm. 275	Reforma legislativa	vigente
	Circunscripciones electorales	Reforma legislativa	reformada
	Cuota de mujeres 25% en cargos electivos (diputaciones y municipios)	Reforma legislativa	reformada
	Voto dominicanos en el exterior	Reforma legislativa	vigente
	Financiamiento público de los partidos políticos	Reforma legislativa	vigente
2000	Padrón fotográfico	Reforma legislativa	vigente
	Aumento número miembros de la JCE (de 5 a 7)	Reforma legislativa	reformada
	Nuevas circunscripciones electorales	Reforma legislativa	reformada
	Cuota de mujeres 33% en cargos electivos (diputaciones) y 50% (municipios)	Reforma legislativa	vigente
	Voto preferencial	Reforma legislativa	derogada

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 2 (continuación)

2002	Eliminación de los colegios cerrados	Reforma legislativa	vigente
	Reelección inmediata	Reforma constitucional	reformada
2003	Aumento número miembros de la JCE (de 7 a 9)	Reforma legislativa	reformada
	Separación funciones administrativas y contenciosas de la JCE	Reforma legislativa	vigente
2004	Ley de Primarias internas obligatorias Ley Núm. 286	Reforma legislativa	inconstitucional
2005	Fórmula de asignación del financiamiento público	Acuerdo entre partidos mayoritarios	vigente
2010	Reelección no consecutiva	Reforma constitucional	vigente
	5 diputados nacionales	Reforma constitucional	vigente
	Distritos municipales y miembros del PARLACEN electivos	Reforma constitucional	vigente
	Extensión de la legislatura de 4 a 6 años	Reforma constitucional	medida transitoria
	Elecciones concurrentes	Reforma constitucional	pendiente de aplicación
	7 diputados representantes de los dominicanos en el exterior	Reforma constitucional	vigente
	Separación funciones administrativas (JCE, 5 miembros) y contenciosas (creación del Tribunal Superior Electoral)	Reforma constitucional	vigente
	Eliminación del voto preferencial	Decisión de la JCE	vigente
2013	Aprobación del voto preferencial	Reforma legislativa	Pendiente de aplicación
2013	Ley de Partidos y Agrupaciones Políticas	Reforma legislativa	Anteproyecto de Ley, en discusión parlamentaria

Fuente: elaboración propia a partir de datos de Duarte y Espinal (2008).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

IV. Estructura de la competencia en el sistema de partidos dominicano: evolución, cambios y continuidades

1. *Orientación del voto del electorado dominicano*

Desde 1978, los candidatos presidenciales del PRD y del Reformismo se disputaron las preferencias del electorado dominicano, salvo en las de 1990 en las que Juan Bosch superó a Joaquín Balaguer por una sospechosa diferencia de 0.29%, y en la primera vuelta de 1996, en las que Leonel Fernández se quedó a un 2.12% de su rival Peña Gómez. El PLD ha conquistado la presidencia de la República Dominicana bajo el liderazgo de Leonel Fernández en la segunda vuelta de 1996 frente a Peña Gómez, frente a Hipólito Mejía por mayoría simple (49.02%) y frente a Miguel Vargas por mayoría absoluta (53.83%) en 2004 y en 2008 respectivamente.

En 2000 un nonagenario Balaguer se presentaba a sus últimas elecciones presidenciales, remontando a un 21.26% el porcentaje de votos. Tras la salida formal de Joaquín Balaguer de la escena electoral, el PRSC ha visto alejar sus opciones presidenciales, ya que sus candidatos obtuvieron el 14.99% (Jacinto Peynado), el 8.14% (Eduardo Estrella) y el 4.59% (Amable Aristy), en las elecciones de 1996, 2004 y 2008 respectivamente. En 2012, acudió en alianza al oficialista PLD, obteniendo el 5.87% de los votos. En esta contienda, el PRD fue el partido más votado (42.13%), pero el empuje de sus cinco aliados no fue suficiente para superar al PLD, que al 37.73% de los votos conquistados por Danilo Medina sumaba el 13.48% de sus 13 partidos aliados.

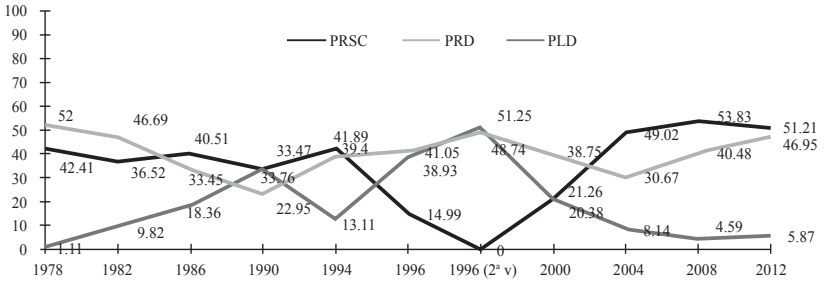
En las nueve contiendas legislativas que han tenido lugar desde la transición, el PRD ha conquistado mayoritariamente las preferencias del electorado dominicano, salvo en las de 1986, 2006 y en las de 2010, con porcentajes superiores al 40%, siendo el más bajo el de 2006, en las que obtuvo el 31.03% de los votos. Mientras que el voto perredeista se ha mantenido relativamente constante y sin fluctuaciones significativas, el voto reformista ha experimentado una caída progresiva desde 1978, cuando fue la segunda fuerza más votada con el 43.70% de los votos, descendiendo al 10.96% en 2006 y al 6.17% en las elecciones congresuales de 2010. Con la conquista del votante reformista, el PLD ha experimentado desde 1982 un ascenso paulatino con ligeras fluctuaciones hasta convertirse en la segunda fuerza en 1998 con el 30.40% de las preferencias del electorado y en el partido más votado en 2006 y 2010. Desde 2002, los partidos emergentes se han convertido en pieza clave

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

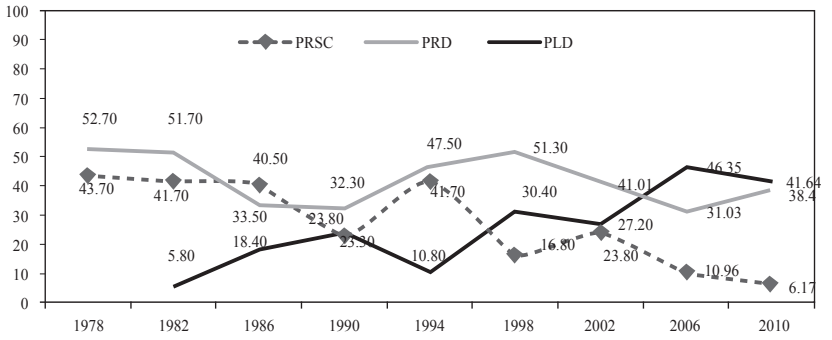
para conquistar mayorías alcanzando un éxito significativo, y superando al PRSC en la conquista del electorado dominicano, con un 11.66% y un 13.8% en 2006 y 2010, respectivamente.

Gráfico 1
Evolución de la orientación del voto (%) de los principales partidos y sus aliados en las elecciones presidenciales. 1978-2012



Fuente: elaboración propia, datos de la JCE.

Gráfico 2
Evolución de la orientacion de voto de los principales partidos y aliados (%) en las elecciones legislativas. 1978-2010



Fuente: elaboración propia, con base en datos de la JCE.

Los dominicanos han acudido masivamente a la cita con las urnas, ya que la participación ha sido elevada durante las tres décadas, mante-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

niéndose por encima del 70%, salvo en las conflictivas elecciones de 1990 (cuya abstención superó el 40%) y en las fraudulentas de 1994 (cuya participación alcanzó el 91%). Con la separación de las elecciones en 1994, el nivel de participación en la contienda legislativa disminuyó significativamente y desde 1998 el promedio ronda el 56.7%. La reforma constitucional de 2010 restableció las elecciones concurrentes, por lo que la legislatura 2010-2016 tendrá una duración extraordinaria de seis años para hacerlas coincidir con las presidenciales de 2016.

Con esta medida, de nuevo la fuerza de arrastre de los liderazgos presidenciales será determinante en la arena legislativa y municipal, por lo que habrá que esperar una recuperación en los índices de participación electoral. A pesar de que según las encuestas, los dominicanos no confían en los partidos políticos[10] este nivel de afluencia confirma por un lado, la rutinización de las elecciones y por otro, que la insatisfacción y la desconfianza hacia la clase política, no pone en peligro el compromiso democrático de la ciudadanía. Esta divergencia en el nivel de participación podría obedecer a la percepción de los dominicanos de otorgar mayor importancia a la figura presidencial en un contexto de hiperpresidencialismo informal que caracteriza al régimen político dominicano.

Tabla 3
Participación y abstención (%) elecciones presidenciales. 1978-2012

	1978	1982	1986	1990	1994	1996
Participación	72.5	73.8	72.2	59.4	91.5	77.6
Abstención	27.5	26.1	27.7	40.6	8.5	22.3

	1996 (2v)	2000	2004	2008	2012
Participación	76.4	76.1	72.8	70.0	71.2
Abstención	23.5	23.8	27.1	29.9	28.8

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la JCE.

Tabla 4
Participación y abstención (%) elecciones legislativas. 1978-2010

	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010
Participación	72.5	73.8	72.2	59.4	91.5	52.96	49.1	58.3	56.4

[10] En 2008 sólo un 15.7% decía confiar en ellos (LAPOP, 2008).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Abstención	27.5	26.1	27.7	40.6	8.5	47.04	50.9	41.7	43.6

Fuente: elaboración propia, con base en datos de la JCE.

Si en 1978 la Cámara de Diputados se dividía entre perredeistas y reformistas, la aparición del PLD alteró este equilibrio de fuerzas convirtiéndose primero en partido bisagra y después, en segunda fuerza con representación en 1990. El PRD ha sido el partido con mayoría de escaños en las legislaturas de 2002, 1998 y 1982, mientras que el PLD disfruta de una cómoda mayoría en la legislatura 2010-2016 y en la pasada de 2006.

Tabla 5
Composición de la Cámara de Diputados. 1978-2016

Legislatura	PRSC		PRD		PLD		Otros	
	N	%	N	%	N	%	N	%
2010-2016	3	1.63	75	40.98	105	57.37	-	-
2006-2010	39	21.91	43	24.15	96	53.93		
2002-2006	36	24.0	73	48.66	41	27.33		
1998-2002	17	11.40	83	55.70	49	32.88		
1994-1998	50	41.66	57	47.5	13	10.83		
1990-1994	41	34.16	33	27.5	44	36.66	2	1.6
1986-1990	56	46.66	48	40.0	16	13.33		
1982-1986	50	41.66	62	51.66	7	5.83	1	0.83
1978-1982	43	47.25	48	52.74	0	--		

* Composición de la Cámara: 91 diputados en 1978; 120 diputados en 1982-1998; 149 diputados en 1998-2002; 150 diputados en 2002-2006; 178 diputados en 2006-2010¸183 en 2010-2016.
Fuente: elaboración propia, con base en datos de la JCE.

A pesar de las distintas reglas del juego en la elección del Senado (distritos uninominales por mayoría simple), generalmente el partido que ha obtenido la mayoría en la Cámara también ha controlado el Senado. El PLD controla el Senado con 31 de los 32 senadores en la legislatura 2010-2016, al igual que en la pasada, con 22 senadores. El PRD lo hizo en 2002 y 1998, y el PRSC en 1986. De nuevo, en las controvertidas elecciones de 1990 y 1994, la estrecha victoria hizo del

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tercer partido (PRD en 1990 y PLD en 1994) un actor clave para la gobernabilidad. Las situaciones de gobierno dividido han tenido lugar en dos momentos decisivos: tras las fraudulentas elecciones de 1994 bajo la presidencia de Joaquín Balaguer y en 1996, cuando inicia la consolidación democrática bajo la presidencia de Leonel Fernández, en ambos casos con una Cámara de mayoría perredeista.

Tabla 6
Composición del Senado. 1978-2016

Legislatura	PRSC		PRD		PLD	
	N	%	N	%	N	%
2010-2016	1	3.12	0	0	31	96.87
2006-2010	4	12.5	6	18.75	22	68.75
2002-2006	2	6.25	29	90.62	1	3.12
1998-2002	2	6.66	24	80.0	4	13.33
1994-1998	14	46.66	15	50	1	3.33
1990-1994	16	53.33	2	6.66	12	40.0
1986-1990	21	70.0	7	23.33	2	6.66
1982-1986	10	37.03	17	62.96	0	0
1978-1982	16	59.25	11	40.74	0	0

* Composición del Senado: 27 senadores de 1978-1986; 30 senadores de 1986 a 1998; y 32 senadores desde 2002 a 2016.
Fuente: elaboración propia, con base en datos de la JCE.

2. *Evolución de la oferta partidista: fragmentación y número efectivo de partidos*

En cuanto al número y la fuerza de los partidos que han competido desde la transición, los indicadores muestran que el sistema ha experimentado un cambio en la última etapa del tripartidismo al bipartidismo. Con respecto a la contienda legislativa, el sistema ha ido mutando progresivamente del bipartidismo en 1978 (1.99), al tripartidismo en 1990 (3.05), para mantenerse en los años sucesivos como un sistema de dos partidos y medio, llegando al bipartidismo perfecto en la contienda legislativa de 2010 (2.01). Estos cambios en el sistema de partidos se deben al progresivo declive electoral del PRSC, que ha pasado de ser

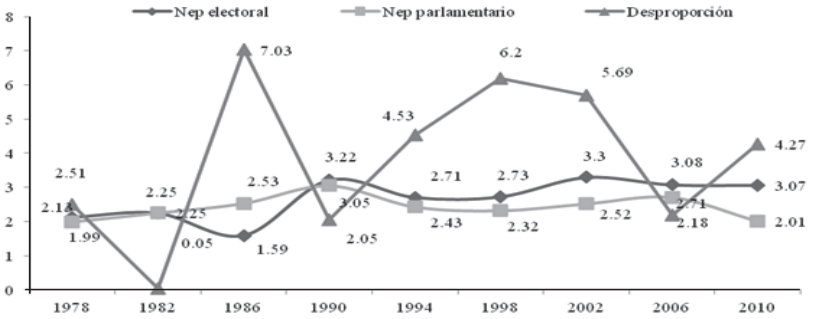
DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

fuerza mayoritaria a partido bisagra y al trasvase de votantes reformistas al PLD. Una tendencia que se confirma también en el caso de la contienda presidencial.

El número efectivo de partidos electorales (NEPe) es ligeramente superior al número efectivo de partidos legislativos (NEPp), lo que habla de la desproporción relativa del sistema electoral dominicano, siendo mínima en 1982 (0.05), máxima en 1986 (7.03), y en progresivo aumento desde 1994. En estas fluctuaciones son determinantes los juegos de alianzas con los partidos minoritarios, cuya presencia se ha revelado fundamental a la hora de decidir la balanza electoral. Como muestra la tabla 7, en las dos últimas contiendas congresuales, los partidos aliados han sido claves para conquistar los escaños de la Cámara de Diputados. Si en 2006 el PRD se beneficiaba de la Alianza Rosada; en las de 2010 el PLD conquistaba la mayoría gracias al Bloque Progresista que le apoyaba.

Gráfico 3
NEP electoral, NEP parlamentario y desproporción en las elecciones



Fuente: elaboración propia a partir de datos de OPAL. Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina, Universidad de Salamanca (1994-2014).

La fragmentación del sistema de partidos habla del grado de dispersión o concentración del poder político teniendo en cuenta el número de partidos con capacidad similar para acceder al ejercicio del gobierno.[11] La tabla 8 muestra que la fragmentación del sistema de partidos es me-

[11] 0 máxima concentración, 1 máxima dispersión.

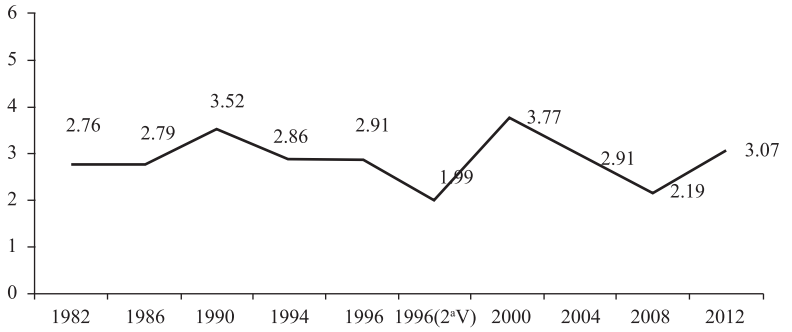
DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

dia y ha ido en ligero aumento desde 1978. La oferta partidista alcanza los 26 partidos, sin embargo, este número, más que cuantificar el mayor pluralismo democrático en el país es indicador de las disensiones partidistas y las ambiciones personalistas.

Gráfico 4

NEP en las elecciones presidenciales. 1978-2012



Fuente: elaboración propia, con base en datos de la JCE.

La mayoría de los pequeños partidos aliados se han convertido en vehículos para acceder a las redes de patronazgo dejando a un lado su vocación de gobierno. La negociación, a falta de referentes programáticos que sirvan de base a la implementación de políticas públicas consensuadas, se basa en concertar el acceso a los puestos clave y en algunos casos, literalmente, cediendo el control de instituciones públicas a los partidos aliados.[12]

Tabla 7

Resultados % elecciones legislativas. 2006 y 2010

	2006		2010	
	Sin alianzas	Con alianzas	Sin alianzas	Con alianzas
PRSC	10.96%	23.45%	6.17%	--
PRD	31.03%	21.74%	38.40%	39.67%

[12] Lotería Nacional (BIS), INESPRE (PCR), PQDC (Bienes Nacionales), Ministerio de Asuntos Exteriores (PRSC), entre otros.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

PLD	46.35%	52.31%	41.64%	51.71%

Fuente: Elaboración propia, con base en datos de la JCE.

Tabla 8
Fragmentación del sistema de partidos. 1978-2012

Legislativas	1978	1982	1986	1990	1994	1998	2002	2006	2010	
	0.49	0.55	0.6	0.67	0.58	0.56	0.69	0.66	0.67	
Presidenciales	1978	1982	1986	1990	1994	1996	2000	2004	2008	2012
	0.55	0.63	0.64	0.71	0.65	0.65 (1a.v) 0.49 (2a.v)	0.73	0.65	0.54	0.67

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de OPAL. Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina, Universidad de Salamanca (1994-2014).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 9
Alianzas totales* elecciones legislativas. 1994-2010

1994			1998			2002			2006			2010		
PLD	PRD	PRSC	PLD	PRD	PRSC	PLD	PRD	PRSC	PLD	PRD	PRSC	PLD	PRD	PRSC
ASD	BIS	MCN	FNP	PRI	PDP	APD	ASD	PPC	APD	ASD	PDP	APD	MIUCA	
FNP	CD	PDI		ASD	PLRD	BIS	PRD		BIS	PQDC		BIS	MODA	
	PPC	PDP		BIS		FNP	PRN		FNP	PRN		FNP	PCR	
	PTD	PLRD		PNVC			PUN		PLRD	PUN		PAL	PDI	
		PNVC		PPC			PHD		PTD	UD		PDP	PHD	
		PPD		PQD					UDC	PHD		PLRD	PNVC	
		PQD		PTD								PPC		
		PRN		UD								PQDC		
												PRN		
												PRSC		
												PTD		
												PUN		
												UDC		

* También se pueden concertar alianzas parciales en un determinado municipio. De tal manera que se pueden dar situaciones en las que dos partidos aliados en la arena nacional sean contendientes en el escenario municipal.
Fuente: JCE.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 10

Alianzas y porcentaje de votos, elecciones presidenciales. 2004-2012

2004		2008				2012			
PLD-aliados 57.11%		PLD-aliados 53.83%				PLD-aliados 51.21%			
PLD	*49.02*	PLD	*44.94*	PUN	0.32	PLD	*37.73*	PPC	0.4
BIS	2.72	BIS	1.27	PQDC	0.97	PRSC	5.8	PDP	0.2
APD	2.34	APD	1.96	PRN	0.30	BIS	1.5	PCR	0.5
PTD	0.68	PTD	0.73	PDP	0.20	UDC	0.7	PUN	0.2
UDC	0.89	UDC	0.96	PPC	0.51	PQDC	1.3	PLRD	0.2
PLRD	0.39	PLRD	0.49			FNP	0.7	PAL	0.4
FNP	1.07	FNP	1.19			PTD	0.5	PASOVE	0.3
PRD-aliados 33.65%		PRD-aliados 40.48%				PRD-aliados 46.95%			
PRD	*30.67*	PRD	*38.57*			PRD	*42.13*		
PQDC	0.76	PVUD	0.77			PDI	0.2		
PRN	0.31	ASD	0.40			MODA	2.0		
PUN	1.24	MODA	0.74			PHD	0.7		
UD	0.52					ASD	0.4		
PHD	0.15					PRSD	1,3		
PRSC-aliados 8.65%		PRSC 4.59%							
PRSC	*8.14*	--							
PNVC	0.51								

Fuente: JCE.

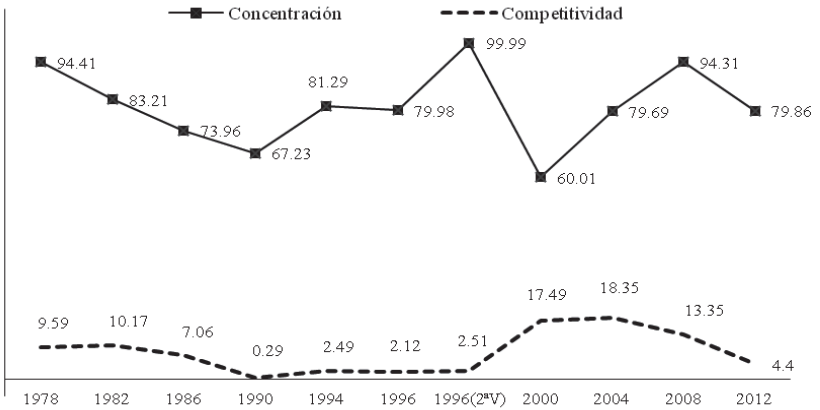
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

3. *Nivel de competitividad y la concentración de los apoyos*

Con respecto al grado de rivalidad entre las opciones partidistas los gráficos 4 y 5 muestran que en la batalla presidencial fueron especialmente reñidas las contiendas entre el PRD y el Reformismo de 1990, 1994 y 1996. En la etapa pos caudillos, los márgenes de la victoria aumentaron entre el PLD y el PRD, hasta alcanzar el 18.35% en 2004 y se redujo a un escaso 4% entre Danilo Medina e Hipólito Mejía. En las elecciones congresuales, la competitividad ha fluctuado entre apretadas victorias en momentos decisivos, como sucedió en las elecciones de 1978, 1990 y 1994 y cómodas victorias, como las del PRD en 1986 y 1998.

Las elecciones legislativas de 2010 fueron especialmente competitivas, el margen de la victoria del PLD sobre su opositor PRD fue de apenas un 3%, siendo decisivo el apoyo de los pequeños partidos aliados, gracias a los cuales elevó la diferencia al 12.04%. Esta circunstancia fue más notoria en el ámbito municipal, en el que el PRD superó en número de votos a su contrincante con una diferencia de un 4.37% y que gracias a las alianzas parciales municipales redujo a un 1.72% y otorgando al partido oficialista el control del 59.3% de las sindicaturas del país (Benito Sánchez, 2011: 402).

Gráfico 5
Nivel de concentración y competitividad (%) en las elecciones presidenciales. 1978-2012



DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

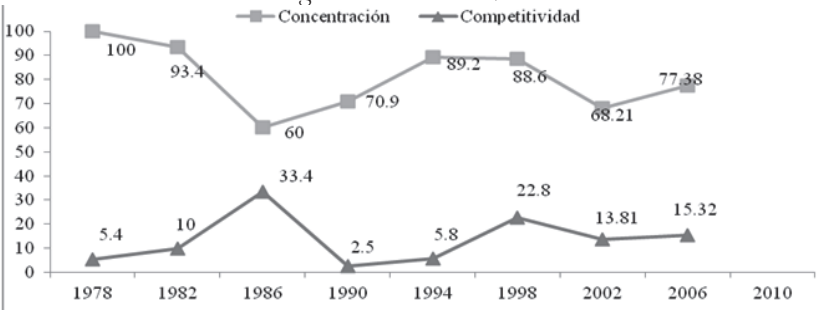
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OPAL. Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina, Universidad de Salamanca (1994-2014).

En cuanto a la concentración del voto, calculado por la suma de los porcentajes de electorado disputado por las dos opciones mayoritarias, en la arena presidencial, el PRD y el Reformismo se repartieron el voto de los electores, pero fue descendiendo en coincidencia con el avance electoral del PLD, alcanzando en 1990 el porcentaje más bajo de esta etapa. La concentración alcanza su punto máximo en la segunda vuelta de 1996 en la competencia entre Leonel Fernández y Peña Gómez, para descender a niveles mínimos en 2000 en la batalla entre Hipólito Mejía, Danilo Medina y Joaquín Balaguer. Desde entonces la concentración ha experimentado un paulatino aumento, hasta llegar a la máxima concentración (94%) en la competencia entre Leonel Fernández y Miguel Vargas de 2008.

Con respecto a las elecciones legislativas, se observan fluctuaciones cíclicas, partiendo del absoluto dominio del reformismo (100%), descendiendo en 1986, cuando el PLD dobla su presencia en la Cámara y aumentar en 1994, cuando el PRD y el PRSC se disputaban las preferencias del electorado dominicano (89.2%). Con la recuperación del PRSC en las legislativas de 2002 la concentración del voto entre PLD y PRSC desciende al 68% y aumenta a partir de esa fecha tras el declive electoral del Reformismo.

Gráfico 6
Nivel de concentración y competitividad (%) en las elecciones legislativas. 1978-2010



DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OPAL. Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina, Universidad de Salamanca (1994-2014).

4. *Demandas ciudadanas,* issues *de campaña y volatilidad electoral agregada*

En 2006 se pidió a los legisladores dominicanos que identificaran los tres puntos prioritarios del programa del partido al que pertenecían para diferenciar sus lineamentos básicos y respuestas a los problemas coyunturales de la vida política nacional (*valence issues).*

Tabla 11
Principales puntos del programa o *valence issues* (%). 2006-2014

PRD	1. Educación	52.9
	2. Democracia	35.3
	3. Salud	29.4
PLD	1. Desarrollo económico	45.3
	2. Educación	39.6
	3. Salud	28.3
PRSC	1. Desarrollo económico	66.7
	2. Pobreza y la desigualdad social	33.3
	3. Infraestructuras	33.3

Fuente: elaboración propia, a partir de datos de PELA (1996-2014).

Los tres partidos coincidieron a la hora de identificar los principales problemas que aquejan al país: educación, salud y desarrollo económico (tabla 11). El PRD se destacó por señalar a la democracia como objetivo prioritario, mientras que los diputados del PRSC resaltaban la importancia de las infraestructuras y la lucha contra la pobreza y desigualdad. La identificación de las obras fastuosas con el líder y el acercamiento desde el paternalismo a los sectores populares, fueron dos de los tradicionales lemas bajo los que se articuló la estrategia po-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

pulista del *balaguerismo*. Sólo educación (PRD) y desarrollo económico (PRSC) recibieron la preferencia de más del 50% de los legisladores, un indicador de la debilidad de las referencias programáticas en los partidos dominicanos.

A pesar de esta preocupación, República Dominicana se encuentra entre los países que destinan el menor porcentaje del PIB a educación. El auge económico que ha experimentado la República Dominicana en los últimos años parece no impactar en la calidad de vida de sus ciudadanos. Los indicadores de pobreza y desigualdad del país evidencian que son escasas las mejoras distributivas de los últimos años. Con una tasa de pobreza total del 41% (PNUD, 2011), es poco probable que alcance la meta de los Objetivos del Milenio que estima este porcentaje en un 5.5% para 2015 (PNUD, 2013).

Con respecto a la desigualdad de ingresos, el país ocupa el puesto 113 del listado mundial formado por 137 países (PNUD, 2013). En la pasada década, el 20% de la población más pobre, recibió el 4.3% del ingreso nacional, siendo el único país de la región latinoamericana donde el salario mínimo promedio real retrocedió en los últimos diez años (OIT, 2011). Esta divergencia entre la promesa redistributiva de los legisladores y el destino final del gasto, evidencian las dificultades a la cooperación y la distorsión del interés público en el seno de las instituciones dominicanas.

Otro de los indicadores del nivel de institucionalización del sistema de partidos es la volatilidad electoral agregada, que mide la estabilidad de las preferencias de los electores a través del porcentaje de votantes que modificaron su opción de voto de una elección a otra. En las elecciones presidenciales, la volatilidad agregada media de estos más de treinta años es de un 21.91% y para las elecciones legislativas de un 18.68%. En el contexto latinoamericano, estos porcentajes pueden considerarse bajos y se refieren a la estabilidad de la vinculación de los partidos dominicanos con el electorado, frente a sistemas más volátiles como Ecuador y Perú.

En las tablas 12 y 13 se puede apreciar que han sido escasos los cambios bruscos en el alineamiento de los electores: las elecciones presidenciales de 2000 (victoria de Mejía) y de 2004 (victoria de Fernández). La estabilidad de las preferencias de los electores dominicanos responde a que en estas décadas no se han producido cambios significativos en la oferta partidista. El disímil pero constante financiamiento público en un reparto que igual al alza a los mayoritarios,

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

favorece a los partidos tradicionales que reciben la misma cantidad —aunque la distancia entre ellos pueda superar en algunas contiendas el 30%— a la vez que limita las posibilidades organizativas de la veintena de partidos minoritarios.

Tabla 12
Volatilidad electoral agregada, elecciones presidenciales. 1978-2012

78-82	82-86	86-90	90-94	94-96	96-96(2av)	96-00	00-04	04-08	08-12
10.24	12.37	14.56	27.03	28.79	10.0	40.85	38.6	14.75	15.25

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OPAL. Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina. Universidad de Salamanca (1994-2014).

Tabla 13
Volatilidad electoral agregada, elecciones legislativas. 1978-2010

78-82	82-86	86-90	90-94	94-98	98-02	02-06	06-10
6.6	19.65	19.7	26.2	27.17	12.68	26.35	11.0

Fuente: elaboración propia a partir de datos de OPAL. Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina, Universidad de Salamanca (1994-2014).

5. *Institucionalización del vínculo entre electores y partidos*

Las percepciones de los legisladores sobre las razones que fundamentaron su elección permiten una caracterización de los vínculos entre ciudadanos y sus representantes. La mayor o menor presencia de vínculos programáticos e ideológicos es un valioso indicador del nivel de institucionalización de los tres partidos. La tabla 14 permite comprobar el descenso paulatino del peso de la ideología y el programa en la relación entre ciudadanos y diputados. En opinión de los diputados entrevistados, en 1998 programa e ideología representaron el 64.7% y el 55.3% de la motivación de los votantes del PLD y PRD, mientras que en la elección de 2010 ambas constituyeron el 26.3% y el 18.9%, respectivamente. Por el contrario, la simpatía partidista —"inclinación afectiva entre personas, generalmente espontánea y mutua" (RAE, 2001)— ha sido la motivación principal durante más de dos décadas, con porcentajes que oscilan entre el 60 y el 100% en las tres fuerzas políticas (Benito Sánchez, 2010: 765).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Tabla 14
Razones de la elección de los diputados dominicanos (porcentajes). 1994-2016

	1994-1998			1998-2002			2002-2006			2006-2010			2010-2016	
	PLD	PRD	PRSC	PLD	PRD	PRSC	PLD	PRD	PRSC	PLD	PRD	PRSC	PLD	PRD
Simpatía (S)	61.6	44.8	50	67.6	61.7	90.9	71	73.7	72.4	77.4	88.5	100	63.2	61.9
Campaña (C)	15.4	27.6	40	32.4	40.4	18.2	22.6	49.1	48.3	49.1	53.8	30	44.7	46.2
Líder (L)	61.5	34.4	40	8.8	25.5	45.5	32.3	10.5	31	7.5	0	10	13.2	13.9
Ideología (I)	--	--	--	23.5	25.5	0	29	14	17.2	24.5	15.4	10	7.9	13.5
Programa (P)	61.6	68.9	20	41.2	29.8	0	12.9	17.5	20.6	9.4	7.7	0	18.4	5.4
Experiencia (E)	--	--	--	20.6	12.8	45.5	25.8	22.8	6.9	15.1	26.9	20	23.7	16.2
Trad. Familiar (F)	0	6.9	20	5.9	4.3	0	0	8.8	3.4	5.7	3.8	30	0	10.8

Fuente: elaboración propia a partir de datos de PELA. Universidad de Salamanca (1996-2014). Se suman los porcentajes de las dos respuestas "principal razón" y "en segundo lugar".

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Teniendo en cuenta las tres opciones con mayor porcentaje de respuestas, se observa que en la competencia interpartidista de la última década la simpatía hacia el liderazgo ha sido una motivación constante, por lo que se podría concluir que el voto del electorado dominicano promueve un voto personalista, donde el vínculo particular con el candidato es la razón principal que motiva la elección. En el caso del PRD, se trataría de un voto programático de raíz personalista en 1994; personalista y contingente de base programática en 1998, y retrospectivo, valorando la experiencia del candidato en 2002 y 2006. En cuanto al PLD, un voto personalista con fuertes raíces programáticas y carismáticas (efecto del liderazgo de Bosch) en 1994; personalista y contingente de base programática en 1998, y personalista carismático (Fernández), de raíz ideológica en 2002 y 2006; personalista, contingente y retrospectivo en 2010.

Con respecto al PRSC, un voto personalista, contingente y carismático (influencia del liderazgo de Balaguer) en 1994; personalista, carismático y retrospectivo en 1998, y personalista contingente con resquicios del liderazgo carismático de Balaguer en 2002 y de base tradicional en 2006. En la legislatura 2010-2016, los dos partidos mayoritarios comparten similar fórmula de voto: *Simpatía* + *Campaña* + *Experiencia*, lo que evidencia un vínculo personalista, contingente y de carácter retrospectivo que evalúa la gestión del diputado en cuestión. Dada la persistencia de la tradición clientelar, esta valoración de la experiencia del diputado podría tratarse de un ejercicio de *accountability* particularizado. La matrícula de la universidad, gastos médicos, obras de reparación, regalos en el día de las madres, gastos funerarios o electrodomésticos... son los destinos más comunes del Fondo de Gestión Social, conocido popularmente como "barrilito" y "cofrecito", con el que los legisladores dominicanos fidelizan a su clientela (Benito Sánchez, 2012: 217).

6. *La polarización de las élites políticas*

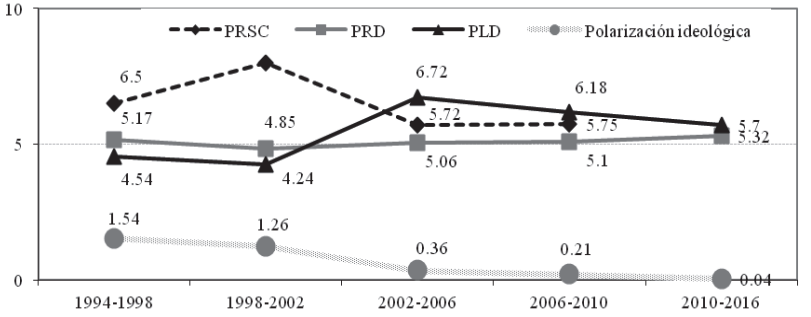
La autoubicación ideológica media de la Cámara desde 1994 hasta 2010 se ha mantenido estable en el espectro ideológico del centro, siendo la mínima 5.03 en la legislatura de 1998-2002 y la máxima 5.78 en 2002-2006. Los gráficos 7 y 8 constatan la tendencia hacia la convergencia ideológica y la competencia centrípeta en el sistema de partidos

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de la República Dominicana. Los mayores cambios en la escala ideológica se han producido en el PRSC, partido adscrito a la Organización Demócrata Cristiana de América y que acogió formalmente la doctrina socialcristiana en 1982, con un descenso de dos puntos en la tradicional escala izquierda-derecha. El PRD, afiliado a la Internacional Socialista desde 1976 y que consagra en sus estatutos su compromiso con la socialdemocracia, y el PLD, que evolucionara desde el marxismo no leninista al *boschismo* pragmático actual, han experimentado un proceso de progresiva derechización.

Gráfico 7
Polarización sobre autoubicación ideológica de los diputados dominicanos. 1994-2010



** Escala Downs (1957): Extrema izquierda (1-2.49); Izquierda (2.50-3.99); Centro Izquierda (4-4,99); Centro (5-5.49); Centro Derecha (5.50-6.99); Derecha (7-8.49); Extrema Derecha (8.50-10).
Fuente: elaboración propia a partir de PELA (1996-2014).

El gráfico 7 revela la peregrinación ideológica desde la década de los noventa hasta el escenario actual, donde los tres compiten por ser *atrapa todo* en el espectro de la derecha. La legislatura 1994-1998 muestra la última fotografía de las tres ideologías caudillistas en presencia de sus líderes: el *peñagomismo* socialdemócrata, el *boschismo* estatista-reformista y el *balaguerismo* populista. El PLD se situaba en el centro izquierda (4.54), el PLD en el centro (5.17), y el PRSC en el centro derecha (6.5). Mientras que las autoubicaciones de los diputados perredeistas se han mantenido estables durante más de una década en el centro izquierda (1998-2002) y centro (1994-1998; 2002-2006; 2006-2010),

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

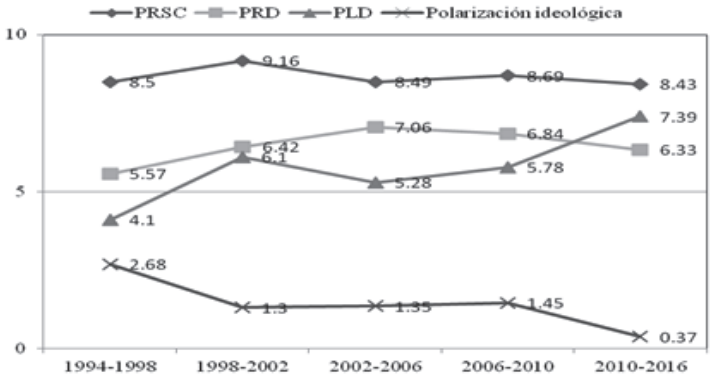
Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

los legisladores *peledeistas* han pasado del centro izquierda (1994-1998; 1998-2002) al centro derecha (2002-2006; 2006-2010), siendo los que ocupan actualmente las posiciones más extremas en la escala ideológica (5.7).

El PRSC ha experimentado el camino contrario: del centro derecha (1994-1998), pasando por la extrema derecha (1998-2002), y regresando a sus orígenes de centro derecha en las dos últimas legislaturas aquí consideradas. Con la derrota electoral del PRSC en 1998 (que pasa de 50 a 17 escaños), se radicalizan las preferencias de sus parlamentarios. La salida de Balaguer de la escena electoral provoca este efecto reactivo en las filas de su partido, situándose en la escala en una media de ocho puntos. La polarización en la Cámara de Diputados ha descendido, hasta llegar a ser mínima en la actualidad.

El panorama se repite cuando se pide a los diputados que ubiquen ideológicamente al resto de los partidos (tabla 14). En este escenario, el PRSC es el que ocupa los lugares más extremos en la escala (extrema derecha), seguido del PRD (centro derecha) y PLD (centro derecha). Es interesante corroborar que los legisladores consideraran que los tres principales partidos estaban situados más a la derecha de lo que los propios protagonistas se autocatalogan. El PRSC es el que ocupa los puestos más altos en la escala, siendo significativo el salto a la derecha del PLD en la legislatura 2010-2016.

Gráfico 8
Polarización sobre identificación ideológica de los diputados dominicanos. 1994-2014



DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

** Escala Downs (1957): Extrema izquierda (1-2.49); Izquierda (2.50-3.99); Centro Izquierda (4-4.99); Centro (5-5.49); Centro Derecha (5.50-6.99); Derecha (7-8.49); Extrema Derecha (8.50-10).
Fuente: elaboración propia a partir de PELA (1996-2014).

La tabla 15 muestra que la dispersión de las preferencias ha ido en progresivo aumento en los tres partidos. La mayor heterogeneidad se encontraba en las filas del PRSC en las dos legislaturas de la década de los noventa y disminuye tras la muerte de su líder. Posteriormente, será el PRD quien experimente la mayor dispersión en 2002 y el PLD en 2006, legislaturas en las que ambos ocupaban la mayoría de los escaños. En la actualidad, la dispersión ideológica ha aumentado en el PLD y el PRSC. Esta dispersión en las preferencias es indicador de la falta de coherencia ideológica interna en los tres partidos mayoritarios.

Tabla 15
Evolución desviaciones típicas autoubicación ideológica

Partido	1994-1998	1998-2002	2002-2006	2006-2010	2010-2016
PRD	1.31	1.17	1.90	1.91	1.52
PLD	1.26	1.45	1.50	1.96	2.18
PRSC	1.76	1.89	1.36	1.77	3.03

Fuente: elaboración propia a partir de datos de PELA (1996-2014).

V. Principales cambios y continuidades en la estructura de la competencia del sistema de partidos dominicano: factores explicativos

Desde 1978, en presencia de los tres caudillos y tras su desaparición, la fórmula de la supervivencia del sistema de partidos dominicano ha sido la combinación de fragilidad institucional y fuerza electoral (Benito Sánchez y Lozano, 2012: 205). Los partidos dominicanos son hoy más estables pero no más institucionalizados. La clave de la estabilidad ha sido el control político a través del clientelismo y la movilización prebendalista. Este mecanismo no sólo es un arma de control social, sino que asegura bases firmes de legitimidad. En la actualidad, el Estado asume una función asistencial y es el mediador en la política clientelista

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

del sistema de partidos. Esto ha convertido al Estado dominicano del siglo XXI en principal actor político, legitimando el sistema de partidos más allá de las contiendas electorales. En ausencia de los líderes históricos se ha robustecido el carácter delegativo del poder, debilitando la institucionalidad del Estado y fortaleciendo el poder presidencial.

Para entender la dinámica de la competencia del sistema de partidos en la etapa de la consolidación democrática, es necesario comprender el papel del Estado en la economía del país. Con el giro hacia la exportación de servicios (maquila y turismo) y la privatización de la década de los noventa, disminuyó la regulación del orden económico y aumentó la autonomía del empresariado. El Estado focalizó su fuente de ingresos en los impuestos al consumo, incrementando su capacidad recaudatoria. Esto generó una tensa relación entre la facción que controlaba el Poder Ejecutivo (y los recursos) y el propio partido, estimulando el ejercicio de la acción clientelista como eje fundamental de la legitimación de quienes controlaban el poder central.

En los gobiernos *perredeistas* entre 1978-1986 y 2000-2004 y en las administraciones *peledeistas* de 2004-2010 se dio esa dinámica clientelista. Con la descentralización, el país multiplicó los espacios de competición entre patronos y aspirantes a patronos. En este esquema de relaciones y lealtades primarias entre políticos y ciudadanos, predomina el individualismo entre los clientes que compiten entre sí por lograr los favores públicos, pero también entre los mismos jefes políticos, por la conquista del voto. Se impone la lealtad al líder y no al aparato institucional. Un caldo de cultivo donde encuentra arraigo el personalismo, la competencia feroz entre liderazgos y sus séquitos y el faccionalismo endémico del sistema de partidos dominicano.

La historia política dominicana ha evidenciado la gran flexibilidad del clientelismo, coexistiendo en esquemas políticos de competencia democrática, apoyado en una ciudadanía restringida, precaria en el manejo de sus derechos y débil en su organización propia. En contextos de focalización de la confianza como es el caso de República Dominicana los vínculos tienden a particularizarse (Roniger, 1990: 15), un capital social perverso donde emerge y se reproduce el clientelismo (Màiz, 2003: 3).[13] Los distintos grupos se vuelven competitivos,

[13] El nivel de confianza interpersonal en República Dominicana se sitúa en un promedio de 57.7 (LAPOP, 2010).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

se bloquea la cooperación entre clientes en una batalla donde los más poderosos asumen la articulación de las demandas.

El papel protagónico y sectarista de los sindicatos y federaciones del transporte, a quienes popularmente se les conoce como "los dueños del país",[14] ilustra esta batalla y sus efectos en la delimitación de las políticas públicas en el país. La escasa confianza en los sindicatos como interlocutores sociales entre la clase política y la ciudadanía (en 2004, sólo un 20.8% decía confiar en ellos), es indicador de las dificultades de la acción colectiva institucionalizada en República Dominicana. La limitada confianza en la gestión de los servicios públicos y los funcionarios (en 2006 sólo un 10.5% decía confiar en ellos), refuerza el papel de los legisladores como proveedores de bienes y servicios en sus circunscripciones electorales con el *barrilito* y el *cofrecito.*[15] En 2004, el 85% de los encuestados consideraba que el país estaba gobernado para el beneficio de unos cuantos intereses poderosos y, en 2008, el 50.45% denunciaba que el mayor obstáculo para el progreso del país era la oligarquía dominicana.

La multiplicidad de organizaciones empresariales contrasta con el perfil de vida asociativa de la ciudadanía. Un activismo que encuentra su espacio en el ámbito religioso. En 2004 el 50.5% de los dominicanos no participaba en ningún tipo de organización y en el año 2006, de los que sí lo hacían, el 12.4% colaboraba con organizaciones civiles, el 17.8% lo hacía en organizaciones de carácter político y el 56.0% en organizaciones religiosas. Desde la segunda transición, la Iglesia católica ha desempeñado un papel protagónico como mediador y garante de la estabilidad democrática, con dos escenarios de conflicto: las revueltas urbanas que siguieron a la crisis económica de 1984 y la crisis poselectoral 1994.[16] Hoy, la voz autorizada de la Iglesia católica en los asuntos laborales, económicos y políticos del día a día, a pesar de la separación Iglesia-Estado consagrada en la Constitución, cuenta con el respaldo de uno de los electorados más

14 "Los dueños del país", periódico *Acento*, 20 de mayo de 2013.

15 Expresión popular derivada del inglés *pork barrel* con la que se denomina a la asignación mensual que reciben los legisladores para obras sociales en su circunscripción.

16 En 1985 fue la promotora del diálogo entre empresarios y sindicatos, para delinear la política económica y social del país. En 1994, fue mediadora en la crisis poselectoral. En 2001, monseñor Agripino Núñez coordinó la Comisión para la Reforma Constitucional.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

conservadores de toda América Latina, siendo además la institución mejor valorada y en la que más confían los ciudadanos dominicanos (LAPOP, 2012: 144).

Tabla 16
Resumen principales cambios y continuidades. 1978-2010

	Continuidades	Cambios
Sistema de partidos	Estabilidad del sistema de partidos Institucionalización informal Movilización clientelar Liderazgo caudillista, personalismo Faccionalismo Tradición pactista	Bipartidismo Desideologización Transfuguismo Alianzas decisivas con partidos minoritarios
Sistema de gobierno	Fuerte presidencialismo Democracia electoral delegativa Neopopulismo conservador Estado populista/desarrollista Neopatrimonialismo Corrupción Politización de la Administración Pública	Reparto del poder entre actores Marco formal de instituciones de *accountability* y control entre poderes Estado rentista y clientelar Nueva matriz de fuente de recursos, recomposición de la relación Estado/Empresarios
Sociedad civil	Pobreza y desigualdad Desconfianza, confianza particularizada Desmovilización, poca capacidad de acción colectiva Identificación partidista, apoyo al sistema de partidos Cultura política paternalista Conservadurismo Mediación conservadora de la Iglesia católica Presión de los grupos de interés	Sociedad más fragmentada y corporativizada Mayor nivel de desarrollo organizacional

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Fuente: Benito Sánchez y Lozano (2011: 62).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

VI. Conclusiones

En 1978 se inicia la segunda transición en la República Dominicana bajo el marco institucional heredado de la etapa autoritaria anterior. Las reformas impuestas tras el fraude electoral de 1994 pondrán fin a este proceso de transición. Joaquín Balaguer, el actor autoritario clave, desaparece en 1994 y el PRSC pasa a ser tercera fuerza con capacidad de decidir la contienda electoral con el establecimiento de la segunda vuelta. En este escenario claramente competitivo y sin ataduras, tienen lugar las elecciones de 1996, con las que se inicia la etapa de la consolidación democrática en República Dominicana. La salida de la escena política de los grandes caudillos en torno a los cuales se definió la política dominicana durante más de tres décadas, brindó oportunidades de modernización del sistema político, pero también introdujo componentes problemáticos.

La desaparición de los líderes carismáticos lanzaba a los nuevos actores el reto de reorganizar los partidos sobre bases menos personalistas que las impuestas por Joaquín Balaguer, Juan Bosch y Francisco Peña Gómez en sus organizaciones. El paso del tiempo ha evidenciado la transformación de esa oportunidad de institucionalización en un reordenamiento del poder que en la práctica está fortaleciendo a las élites partidarias atrincheradas en facciones y grupos que, lejos de (re)instaurar el vínculo programático, incentivan el clientelismo como mecanismo de articulación con la sociedad. En la actual etapa poscarismática, la política ha pasado a ser no sólo más instrumental, sino también más corporativa. En este marco, la clientelización de la política parece ser la modalidad efectiva del control estatal contemporáneo en condiciones de competitividad electoral, ciudadanía de baja intensidad, bajo perfil del Estado de derecho y fuerte presidencialismo.

La herencia balaguerista ha dejado en la nueva realidad política un residuo cultural e institucional difícil de superar: el del poder del líder providencial sobre las ideas y los actores, la democracia como un espacio de concertación de prebendas y no como ejercicio ciudadano, el escaso poder de presión popular y las mediaciones conservadoras. Esta herencia podría ser identificada como un "punto de veto" (Immergut, 1992) o área de vulnerabilidad institucional que provoca el fracaso de la innovación política y que ha condicionado las preferencias de los actores políticos, la distribución de poder entre ellos

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

y las reglas del juego. El caudillo conservador simboliza mejor que cualquier otro líder el sesgo autoritario, el pragmatismo clientelar de las élites y el mesianismo en la movilización social que subyace a los cambios políticos y económicos vividos en la República Dominicana.

Este devenir de cambios que han acontecido desde la segunda transición a la democracia, arroja un balance de fragilidad institucional cuya máxima expresión es el incumplimiento de los estatutos y la ausencia de sanciones. En el escenario actual como en el de antaño, priman los arreglos informales para solventar las controversias y vicisitudes de la vida de los partidos dominicanos. Viejas prácticas como el caudillismo y la personificación de la política siguen dominando la relación entre políticos y electores en la República Dominicana, ahora utilizadas con destreza por los nuevos actores. La ausencia de proyecto colectivo y la desideologización son suplidas con la promesa individual y el intercambio particularizado de prebendas.

Las elecciones internas, el relevo generacional y la renovación de autoridades partidarias engendran hoy constantes batallas que debilitan a los partidos dominicanos. La peculiar capacidad negociadora de la élite, tanto en su vertiente transfuguista como en el reparto de cuotas de poder en los partidos y agencias gubernamentales, han sido elementos clave en la estabilidad del sistema de partidos, en la construcción de mayorías y en el mantenimiento de la gobernabilidad democrática. El sistema de partidos hoy es uno en proceso de cambio, con gran poder de convocatoria electoral, institucionalizado pero altamente informal, que se sostiene en un Estado neopatrimonial (Hartlyn, 2008) y en un poder presidencial profundamente delegativo.

El actual sistema de partidos ha recuperado el bipartidismo de antaño, pero es hoy el PRSC quien ocupa la posición de bisagra que fuera ocupada tiempo atrás por el PLD. Con la pérdida del asidero simbólico ideológico que aportaban los liderazgos históricos de Balaguer, Bosch y Peña Gómez, la competencia interpartidista se ha consolidado en torno a la capacidad de los actores para repartir bienes y prebendas. PLD, PRD y PRSC son modernos partidos clientelares atrapa-todo, que cuentan con maquinarias políticas institucionalizadas pero altamente informales. Con el aumento de la competitividad entre PLD y PRD, la veintena de partidos minoritarios registrados ante la JCE resultan claves en la formación de alianzas para ganar, pero no para gobernar. Y es que los tres partidos tradicionales siguen

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

conservando su feudo a salvo de los partidos emergentes, a quienes se les permite el disfrute limitado del botín del Estado a cambio de su apoyo aliado, pero hace languidecer sus opciones reales de gobierno.

La política de facción y el carácter corporativo de los partidos dominicanos, estimulan en cada contienda el baile de ida y vuelta de apoyos y alianzas en el seno de los propios partidos. Estas fluctuaciones resienten la unidad de los partidos, incluso en las dos principales fuerzas de oposición. Este hecho, junto con el actual predominio del oficialista PLD en los diferentes escenarios de la representación e instituciones de control, podrían condicionar el tránsito hacia un sistema de partido dominante en un futuro cercano.

VII. Bibliografía

Benito Sánchez, Ana Belén (2012), "Expertise institucional y representación política en República Dominicana (1994-2010)", *Revista Ciencia y Sociedad*, núm. 2, vol. XXXVII, pp. 198-226.

Benito Sánchez, Ana Belén (2011), "La marea morada: elecciones congresuales y municipales de 2010 en la República Dominicana", en Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (eds.), *América Latina: política y elecciones en el bicentenario (2009-2010),* Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 379-411.

Benito Sánchez, Ana Belén (2010), "La política del poder: alianzas e interacciones partidistas estratégicas en República Dominicana", *Revista de Ciencia Política*, vol. 30, núm. 3, pp. 751-772.

Benito Sánchez, Ana Belén y Toribio, Rafael (2013), "Hegemonía de un líder y de un partido: Las elecciones de 2010 y 2012", en República Dominicana", en Alcántara Sáez, Manuel y Tagina, María Laura (coords.), *Procesos políticos electorales en América Latina (2010-2013)*, Buenos Aires, EUDEBA, pp. 283-315.

Benito Sánchez, Ana Belén y Lozano, Wilfredo (2011), "Principales cambios y continuidades en la estructura de la competencia del sistema de partidos dominicano (1978-2010)", en PFGP (ed.), *Diagnóstico sobre la situación del sistema de partidos en República Dominicana 2005-2010*, Santo Domingo, USAID, IIDH-CAPEL, pp. 60-65.

Benito Sánchez, Ana Belén y Rosales, Rotsay (2011), "Marco normativo del sistema de partidos en República Dominicana: las reglas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

del juego interpartidario e intrapartidario", en PFGP (ed.), *Diagnóstico sobre la situación del sistema de partidos en República Dominicana 2005-2010*, Santo Domingo, USAID, IIDH-CAPEL, pp. 13-31.

Downs, Anthony (1957), *An Economic Theory of Democracy*, New Cork, Harper and Row.

Duarte, Isis y Espinal, Rosario (2008), "Reformas políticas en América Latina: República Dominicana", en Zovatto, Daniel y Orozco, José de Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 865-905.

Espinal, Rosario (2006), *La democracia epiléptica en la sociedad del clic*, Santo Domingo, Editorial Taína.

Hartlyn, Jonathan (2008), *La lucha por la democracia política en la República Dominicana,* Santo Domingo, FUNGLODE.

Immergut, Ellen (1992), *Health politics: interests and institutions in Western Europe,* Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.

Jiménez Polanco, Jacqueline (1999), *Los partidos políticos en la República Dominicana.* Santo Domingo, Centenario.

Junta Central Electoral, Resultados Electorales, disponible en *http://www.jce.do/web/*.

Kitschelt, Herbert y Selman, Daniel (2011), *Organizational Extensiveness and Political Clientelism: The Formal and Informal 'Ties that Bind'*, Paper prepared for presentation at the Workshop on Democratic Accountability Strategies, Duke University, Durham NC, May 18-19. Disponible en: *https://web.duke.edu/democracy/papers/2.1.Kitschelt_Kselman.pdf*.

Kitschelt, Herbert y Singer, Matthew (2009), *Expert Survey on Citizen-Politician Linkages: Initial Findings for the Dominican Republic in Comparative Context* (inédito).

Ley Electoral de la República Dominicana, núm. 275-97.

Lozano, Wilfredo (2004), *Después de los caudillos: ensayos sobre política y sociedad en la República Dominicana contemporánea*, Santo Domingo, Librería La Trinitaria.

Lozano, Wilfredo (2010), "Sistema de partidos y cambio democrático: aproximaciones al caso dominicano", *América Latina Hoy*, *Revista de Ciencias Sociales*, núm. 56, diciembre, pp. 15-36.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

LOZANO, Wilfredo (2013), *La razón democrática. Cultura política, desarrollo y clientelismo en la democracia dominicana*, Santo Domingo, Universidad Iberoamericana, Flacso, Fundación Friedrich Ebert y Centro Bonó.

MAINWARING, Scott y TORCAL, Mariano (2005), "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 41, pp. 141-173.

MÀIZ, Ramón (2003), "Jama, caleta y camello: la corrupción como mecanismo de autorrefuerzo del clientelismo político", *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, I, enero-marzo, pp. 3-39.

O'DONNELL, Guillermo, SCHIMITTER, Philippe y WHITEHEAD, Laurence (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Buenos Aires, Paidós.

PNUD (2004), *Informe sobre La democracia en América Latina, hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos,* Buenos Aires, Alfaguara.

RONIGER, Luis (1990), *Hierarchy and Trust in Modern Mexico and Brazil,* Nueva York, Praeger.

SELIGSON, Mitchel y SMITH, Amy Erica (2010), *Cultura política de la democracia, 2010. Consolidación democrática en las Américas en tiempos difíciles: Informe sobre las Américas*, Vanderbilt University.

TEJEDA, Eddy (2010), *Estado de los derechos de los dominicanos indocumentados: en la mirilla.* Informe Final, Consultoría Naciones Unidas (documento interno).

ZOVATTO, Daniel y OROZCO, José de Jesús (2008), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, IDEA Internacional, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Bases de Datos

The Americas Barometer by the Latin American Public Opinion Project. LAPOP, *http://www.lapopsurveys.org*.

Observatorio de Instituciones Representativas de América Latina. (OIR) Universidad de Salamanca, *http://americo.usal.es/oir/*.

Proyecto de Investigación "Elites Parlamentarias de América Latina" (PELA), Salamanca, Universidad de Salamanca, 1996-2015.

Proyecto de Investigación "Sistemas de partidos subnacionales y calidad de la democracia en América Latina" (SISPSUB), Salamanca, Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca, 1978-2015.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

CONCLUSIONES

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

LOS CAMBIOS EN LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN AMÉRICA LATINA (1978-2015): DESAFÍOS TEÓRICOS Y PROPUESTAS PARA UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

Flavia Freidenberg*

Sumario: I. *¡Un mundo hecho para partidos! La estabilidad de los sistemas de partidos de América Latina*. II. *Los cambios en los sistemas de partidos de América Latina*. III. *Las razones del cambio: posibles explicaciones*. IV. *Propuestas para una agenda de investigación futura*. V. *Bibliografía*.

I. ¡Un mundo hecho para partidos! La estabilidad de los sistemas de partidos de América Latina

Muchos sistemas de partidos de América Latina se han caracterizado por la estabilidad de la competencia política en el periodo 1978-2015. En esos casos, los partidos políticos que participaron desde el inicio de los procesos democratizadores son los mismos que compiten y gobiernan actualmente en la mayoría de los cargos de representación política. Esos partidos, que se han denominado como "tradicionales" (Freidenberg y Suárez-Cao, 2014), han predominado en la competencia política durante décadas en un gran número de sistemas políticos como México, Argentina, Honduras, República Dominicana, Brasil, El Salvador, Paraguay, Costa Rica, Nicaragua, Panamá, Uruguay o Chile.[1]

* Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

[1] Se entiende como "partidos tradicionales" a aquellas organizaciones políticas que competían de manera previa o desde el inicio de los procesos de transición de la tercera ola de democratización y que al menos participaron en las dos primeras elecciones postransición. Para poder medir el nivel de predominio de los partidos tradicionales y el nivel de cambio de unos a otros partidos en un sistema de partidos multinivel creamos un índice (Suárez-Cao y Freidenberg, 2014) y lo aplicamos a doce sistemas de partidos desde 1978-2015. Véase los resultados de dicha investigación en Freidenberg y Suárez-Cao (2014).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Aun cuando ha habido cambios en la oferta de la representación política de estos sistemas, los partidos políticos continúan siendo actores centrales en los sistemas políticos en América Latina (Alcántara Sáez y Freidenberg, 2001); han sobrevivido a crisis de diversa naturaleza (económicas, sociales, culturales, migratorias); han superado los temores y las presiones frente a posibles regresiones autoritarias así como los desafíos de intentar superar los enclaves que limitan la democratización. Si bien existen nuevos competidores que desafían constantemente su predominio, como los movimientos, candidaturas independientes o sin partido, ya sea en términos competitivos como normativos, los partidos continúan siendo los protagonistas del juego político en la región.

A pesar de que los partidos continúan monopolizando la competencia política, resulta cierto que les ha cambiado el contexto donde participan y el modo en que compiten. Algunas organizaciones de la sociedad civil han reemplazado a los militantes; la televisión ocupa un lugar clave en los procesos de socialización política de los ciudadanos, sustituyendo incluso a los mítines y a los actos partidarios; el carisma de los liderazgos prevalece a los posicionamientos programáticos como elementos de articulación entre partidos y seguidores y el financiamiento público ha reemplazado a los aportes privados individuales.

Esta obra da cuenta de la estabilidad de esos partidos y sistemas de partidos pero también de que ha habido organizaciones que no han sido capaces de adaptarse a las transformaciones del contexto, a las crisis políticas y económicas ni a los conflictos internos, generando cambios radicales en la oferta partidista como ha ocurrido en los sistemas de partidos andinos (Tanaka, 2008; Dietz y Myers, 2007). Si bien han sido pocos partidos y sistemas los que han experimentado el "colapso en sus apoyos electorales" (Cyr, 2012) y/o la disolución de su vínculo y de su "marca" frente a los electores (Lupu, 2014), la sustitución de los partidos tradicionales fue por otros grupos políticos que funcionan como aquellos partidos que originalmente criticaban e incluso muchos de los nuevos partidos no han supuesto transformaciones significativas en términos organizativos y de vínculos de representación con el electorado.[2]

[2] La emergencia de partidos no tradicionales ha sido una respuesta de la incapacidad de los partidos tradicionales nacionales andinos (PSC, ID, DP-UDC, CFP, PRE

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Esos nuevos partidos no son homogéneos sino que cuentan con diferencias significativas entre sí, respecto a la orientación que desarrollan ya sean de corte más prosistémica o antisistémica. La oferta política latinoamericana, específicamente la subnacional, es mucho más heterogénea y rica que lo que la literatura ha descrito hasta el momento y que se requiere pensar nuevas maneras de sistematizar y conocer a esos actores políticos que se presentan a las elecciones. Los capítulos sobre los sistemas de partidos andinos evidencian esa riqueza en los nuevos partidos así como también da cuenta de cómo los partidos tradicionales de Ecuador, Bolivia, Perú o Venezuela no se pudieron adaptar a los cambios, colapsaron, generando incluso nuevos sistemas de partidos, con dinámicas competitivas muy diferentes a las que estaban acostumbrados.[3]

El contexto en el que los partidos competían, movilizaban electores y marcaban la agenda temática les ha cambiado en múltiples dimensiones: las reglas de juego, los competidores, la manera en que el electorado se informa, participa y se vincula con los partidos, el modo en que los ciudadanos emplean las nuevas tecnologías de la información y participan en el debate público e incluso en la actitud de la ciudadanía respecto a cómo se deben organizar y cómo deben representar a sus electores en una democracia representativa. De ese modo, los partidos andinos no han podido (o no han sabido) adaptarse a los cambios externos e internos que han enfrentado (Romero Ballivián en este libro, Freidenberg en este libro, Rubio en este libro). Si bien algunos sectores de las élites tradicionales ecuatorianas o venezolanas se reacomodaron al inicio de los procesos de cambio partidista y se sumaron a coaliciones electorales que buscaban la transformación

en Ecuador; MNR en Bolivia; ADN y COPEI en Venezuela) de adaptarse a los cambios del contexto y de ser capaces de satisfacer a la ciudadanía, algunos incluso modificando sus ambiciones políticas nacionales por otras más modestas, centradas en bastiones cantonales y/o provinciales (como el Partido Social Cristiano en Ecuador).

[3] La investigación realizada por Freidenberg y Suárez-Cao (2014) dio cuenta de que los sistemas de partidos que colapsaron habían experimentado previamente transformaciones sistémicas, dándose dinámicas incongruentes entre los niveles de competencia nacional y subnacional. En este sentido, es probable pensar que los sucesos del nivel nacional (crisis políticas, crisis económicas y deficiencias en la resolución de los problemas concretos por parte de los partidos) reducen el alcance de estas fuerzas, mientras que paralelamente se asiste a la formación de liderazgos locales y regionales que no acaban de tomar el lugar cedido.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

radical del sistema de partidos, la mayoría de las viejas etiquetas partidistas andinas no resistieron las presiones de los nuevos competidores.

II. Los cambios en los sistemas de partidos de América Latina

Si bien resulta difícil establecer el alcance de los hallazgos de los estudios exploratorios presentados en este libro, de manera preliminar y con fines fundamentalmente analíticos, las investigaciones permiten esbozar una matriz que ordena el universo partidista a partir de considerar el *ritmo* del cambio (continuo *vs.* discontinuo) y si ese cambio se dio en la estructura o en la dinámica de la competencia. De ese modo, los sistemas de partidos de la región se pueden agrupar en función de esas dos dimensiones, teniendo en cuenta que algunos sistemas han experimentado diversas etapas en el periodo analizado (1978-2015) y que, en algunos casos, se dieron tanto cambios graduales como radicales en diferentes momentos de dicho periodo (Ecuador, Bolivia, Argentina, Venezuela, por mencionar algunos).[4]

De ese cruce resulta posible pensar en al menos tres tipos de cambios en los sistemas de partidos en la región:

1) Los que *cambiaron de manera radical* y experimentaron el colapso de algunos de sus partidos relevantes, alguna de las dimensiones analíticas claves y/o del sistema de partidos predominante en su conjunto, como el recambio de la élite política gobernante y favoreciendo con ello la emergencia de un nuevo sistema de partidos.
2) Los que *cambiaron de manera gradual su formato* (el número de partidos) y con ello la dinámica de la competencia sin llegar a generar el recambio de la élite gobernante ni convertirse en un nuevo sistema de partidos.
3) Los que *cambiaron gradualmente,* de manera mínima, ya sea porque se incrementó o se redujo el número de partidos que compiten o, sin cambiar el número, se dio el recambio de etiquetas partidistas manteniendo la misma dinámica de la competen-

[4] En las unidades de observación donde ha habido de los dos tipos de cambios (graduales y radicales), el sistema de partidos se ubica por el cambio más dramático y radical, especialmente, por haber experimentado el colapso de uno o varios de sus partidos.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

cia, en términos de volatilidad, competitividad, nivel de incertidumbre de los resultados y/o polarización ideológica.

1. *Los sistemas de partidos que han cambiado de manera radical*

Un primer grupo es aquel donde se ha dado el colapso del sistema de partidos durante la (re)-instauración democrática (Venezuela, Bolivia, Ecuador o Perú), generando nuevos sistemas con características bastantes diferentes a los sistemas de partidos anteriores, en el marco de una profunda crisis de representación (Mainwaring *et al.*, 2008) y dando la oportunidad a la emergencia de políticos *outsiders* (Carreras, 2012). Este tipo de cambio puede revelar problemas de legitimidad del régimen de carácter profundo, ya que resulta muy probable que los electores no hayan rechazado sólo uno o más partidos políticos, sino al sistema de partidos como tal, a la manera de hacer política o al modo en que se articulan las relaciones entre Estado y sociedad (Dietz y Myers, 2002: 6).

Venezuela experimentó no sólo una estructura de oportunidad para nuevos movimientos y actores políticos sino también para un nuevo entramado legal. Este nuevo sistema supuso la estructuración de un nuevo *cleavage* gobierno-oposición (Cyr, 2012; Hawkins, 2010; Sagarzazu, en este libro) y la estrategia nacionalizadora del *chavismo* y regional de la oposición (Sagarzazu, en este libro). Nuevas agrupaciones surgieron como alternativa al sistema de partidos dominante pero que, con el paso del tiempo, se fueron convirtiendo en los actores centrales del nuevo sistema de partidos, incluso transformando la dinámica de la competencia desde el multipartidismo extremo a sistemas de partidos predominante (Ecuador o Bolivia) o en otra cosa diferente, como en Venezuela, con un alto nivel de polarización entre las élites políticas.

Perú ha llegado a convertirse en un caso único, definido incluso como una "democracia sin partidos" (Levistky y Cameron, 2003; Conaghan, 2005), donde las agrupaciones no son más que máquinas electorales con fuertes vínculos personalistas, consideradas "partidos descartables" (Levitsky y Cameron, 2003: 11), con un electorado extremadamente volátil (Rubio, en este libro), donde resulta bastante difícil pensar en un sistema de partidos con competencia estable (Meléndez, 2012: 3). Si bien el sistema ha transitado por diversas etapas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

desde la transición a la democracia en 1979 e incluso ha experimentado un cruento colapso entre 1992-2000 (Cyr, 2012: 14), todavía no se estructura un nuevo sistema de partidos con organizaciones estables en el territorio.[5]

El caso de Ecuador ha sido muy diferente al peruano en ese sentido. El colapso del sistema de partidos o su muerte lenta (Pachano, 2007), dio pie a la emergencia de un nuevo sistema de partidos, cambiando las características básicas de la estructura y la dinámica de la competencia en el transcurso de al menos dos elecciones (la de 2002 y la de 2006), ya sea por la reducción de la fragmentación de la oferta (de un multipartidismo extremo a un sistema de partido predominante); la disminución de la competitividad electoral y la reducción de los niveles de incertidumbre de los resultados (Freidenberg, en este libro).[6]

Bolivia también ha visto nacer un nuevo sistema de partidos, tras el colapso de los partidos tradicionales como el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR); la renovación de gran parte de las élites gobernantes; la reducción de la competitividad y la ausencia de incertidumbre en los resultados y el cambio desde un sistema de partidos multipartidista extremo a otro de partido predominante (Romero Ballivián, en este libro). En este nuevo escenario, el MAS adquirió una posición relevante ya que reunió más de la mitad de los sufragios, con porcentajes que parecían hasta ese momento fuera del alcance de cualquier organización política, en particular, gracias a su implantación rural en las Tierras Altas (Romero Ballivián, en este libro).

El impulso hegemónico de este nuevo partido se tradujo en un importante incremento de la participación electoral que correspondió

---

[5] La corta vida de los partidos nuevos, los partidos descartables, la miríada de movimientos políticos que sólo compiten a nivel subnacional, más los grandes cambios que se produjeron en el periodo 1979-2011, han repercutido en las percepciones de los votantes sobre los partidos y su papel en un sistema democrático. Véase Tanaka (2008), Meléndez (2012) y Rubio (en este libro).

[6] El sistema de partidos ecuatoriano experimentó al menos dos etapas o fases caracterizadas, primero, por una serie de cambios continuos y graduales en la competencia (entre 1978-2002) y, segundo, por la pérdida de apoyo electoral de los partidos tradicionales de manera radical. La estocada final al sistema de partidos tradicional fue dada por un partido de izquierda, de naturaleza movimientista, de corte *catch-all* y de la mano de un liderazgo carismático, como el de Rafael Correa con Alianza PAIS, gracias al apoyo de un sector multiclasista mayoritario del electorado, que ha generado un nuevo sistema de partidos, mucho más nacionalizado y de partido predominante (Alianza PAIS) (Freidenberg, en este libro).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

a la intensa movilización social y política, que precedió su llegada al gobierno y acompañó los primeros años de su gestión, lo que supuso la inclusión de sectores que no se sentían previamente incluidos en el sistema político. En el nuevo sistema de partidos han disminuido los espacios de competitividad previos y de pluralismo político, haciendo aún más difícil la reestructuración del sistema de partidos, que han contribuido a exacerbar la polarización política, social y regional, cuyas facetas tienden a superponerse. Aun cuando recientemente (febrero de 2016) la ciudadanía se manifestó mayoritariamente de manera negativa en el referéndum respecto a la reelección presidencial, el proyecto impulsado por el MAS aún cuenta con apoyos sociales y políticos.

2. *Los sistemas de partidos que han cambiado de manera gradual la estructura de la competencia*

En un segundo grupo de sistemas de partidos se han dado cambios fundamentalmente en el formato de la competencia (lo que supone muchas veces también en el nivel de competitividad entre esos partidos). Esto es, en el número de partidos que compiten, siendo recambios menores del tipo *de unos que reemplazan a otros* e incluso protagonizado muchas veces por las mismas élites que cambian sus etiquetas partidistas, sin afectar con ello la dinámica de cooperación-conflicto ni el grado de incertidumbre de los resultados, el nivel de pluralismo o los de volatilidad entre una elección y otra.

Los cambios en esos sistemas de partidos han sido de manera gradual como ha ocurrido en Honduras, República Dominicana, El Salvador, Brasil, Panamá, Nicaragua o Chile. Los mismos no supusieron rupturas totales con los sistemas de partidos anteriores; tampoco en la dinámica de la competencia del sistema ni en quiebras radicales con las élites gobernantes previas o la emergencia de *outsiders* que hayan modificado de raíz el sistema de partidos anterior. La manera de hacer política en este tipo de sistemas ha sido más de continuidad que de cambio y, aunque ha habido transformaciones ideológicas y de nuevos espacios de representación, los mismos no han sido tan pronunciados como en el tipo analítico anterior.

En Honduras, la continuidad en la coyuntura política fue la nota predominante en el sistema de partidos (Otero Felipe, en este libro).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Un sistema de partidos que fue bipartidista, predecible, institucionalizado y altamente funcional hasta la crisis política de 2009, cuando se generó la división dentro la familia liberal, produciéndose la fragmentación de la oferta con la creación de cuatro nuevos partidos y el éxito electoral del Partido Libertad y Refundación (Libre) y del Partido Anticorrupción (PAC), sin depender estos cambios necesariamente de las modificaciones de las reglas de juego.

En El Salvador, el sistema de partidos más polarizado de América Latina (junto a Nicaragua), los cambios en el formato de la competencia han sido menores (Martínez, en este libro). La oferta de multipartidismo limitado se ha mantenido estable en los últimos veinte años, conservando los mismos actores políticos dominantes desde las negociaciones de los Acuerdos de Paz (1992) y desde las famosas elecciones del fin del siglo (1994). Los principales cambios han estado en un leve incremento en el número de partidos; en el nivel de competitividad y en la posibilidad de alternancia presidencial entre derecha e izquierda, lo que supuso un paso importante en la profundización de la democracia en el país, al conseguir finalmente la izquierda ganar la presidencia de la República.

Guatemala resulta muy interesante ya que puede incorporarse en este grupo, a pesar de sus propias peculiaridades. El recambio constante de la oferta partidista hace cuasi imposible la ordenación de un sistema de partidos institucionalizado. Si bien es uno de los casos menos regulares en las pautas de competición partidista y con mayor volatilidad electoral agregada; sus cambios se enmarcan en la sustitución de sus élites sin grandes transformaciones radicales. Esa volatilidad se debe a la frugalidad de la oferta partidista y a la baja esperanza de vida al nacer que tienen los partidos (Martínez Rosón, en este libro). De este modo, la fluidez del sistema de partidos y el transfuguismo son las dos características principales de la competencia. En este caso, ambas particularidades van unidas, y una no se explica sin la otra (Martínez Rosón, en este libro), lo que dificulta un sistema de incentivos estable para sus actores competitivos.

3. *Los sistemas de partidos que han cambiado de manera gradual tanto la estructura como la dinámica de la competencia*

Un tercer grupo de sistemas de partidos son aquellos donde los cambios han sido no sólo en el formato de la oferta sino también en la dinámi-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ca competitiva de la misma. Si bien han sido cambios graduales, esas transformaciones se han evidenciado en el desalineamiento del electorado; en el incremento de la volatilidad electoral; en la competitividad y en la emergencia de nuevos partidos que reemplazaron a algunos de los partidos tradicionales. Costa Rica es un estupendo ejemplo de estos cambios (Cascante Matamoros, en este libro). La crisis del bipartidismo histórico se ha expuesto de manera clara desde la elección de 2002 con la emergencia del Partido Acción Ciudadana, que aglutinó parte del sentimiento antipartidista tradicional.

Si bien en la elección de 2006 se convirtió en la segunda fuerza, desbancando al histórico Partido Unidad Socialcristiana (PUSC); en 2014 llegó incluso a ganar la presidencia de la República liderados por Luis Guillermo Solís (Cascante Matamoros, en este libro).[7] Estos cambios no se pueden explicar por reformas a las reglas del sistema electoral (Sánchez, 2007). A diferencia de otros sistemas, el costarricense cambió más por el hartazgo de los ciudadanos que por el impacto de las reformas al sistema electoral.

Si bien se pensó que el "colapso político argentino" de diciembre de 2001 conduciría al rechazo popular de la élite política, los datos dan cuenta de que los partidos tradicionales han podido sobrevivir al desencanto ciudadano. Como muestran Malamud y De Luca (en este libro) hasta 2015 el PJ conservó la presidencia de la República, el 55% del Senado, el 51% de la Cámara de Diputados y el 66% de las gobernaciones provinciales. El segundo partido, la UCR, ocupó hasta diciembre de ese año el 28% del Senado, el 17% de la Cámara de Diputados y, a pesar de alinear sólo un gobernador, un tercio de las ciudades capitales de provincia. Entre los dos partidos había un abismo, pero detrás de ellos también (Malamud y De Luca, en este libro). Lo que parecía el fin del sistema de partidos argentinos, no lo fue.

Una similar crisis del bipartidismo también se manifestó en Uruguay al poner en jaque al sistema de partidos histórico dominante. Si bien ha sido considerado como uno de los sistemas con mayores nive-

[7] El descontento popular abrió oportunidades a nuevos actores. Las nuevas tendencias políticas tienden a tener una ideología moderada. Es decir, los actores no tradicionales que se vuelven importantes en el escenario político no se encuentran polarizados ideológicamente. El PLN ha salido más fortalecido del desalineamiento partidista, aunque durante sus gobiernos ha tenido que negociar en Congresos con alto nivel de fragmentación, teniendo dificultades para la relación con los partidos nuevos (Cascante Matamoros, en este libro).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

les de institucionalización de América Latina (Mainwaring y Scully, 1995), la capacidad de adaptación de sus élites permitió la integración de una fuerza de izquierdas (Frente Amplio) sin generar una ruptura del sistema de partidos anterior. Esa capacidad de adaptación da cuenta de cierta flexibilidad para procesar la presión de las nuevas élites, a partir de la adecuación de las reglas de juego y el diseño institucional.[8] Buquet (en este libro) muestra cómo la sucesiva adopción de reglas del juego (especialmente electorales) se han ido adecuando progresivamente a la correspondiente configuración de los actores políticos.

III. Las razones del cambio: posibles explicaciones

Las principales explicaciones respecto a los cambios graduales que han experimentado los sistemas de partidos de América latina se encuentran fundamentalmente en las reformas políticas. Varios de los capítulos de este libro apuestan por explicaciones neoinstitucionalistas y ponen en evidencia cómo en Ecuador, Colombia, Uruguay, Panamá o Nicaragua las reformas a las reglas electorales impactaron en la reconfiguración del sistema de partidos.[9] Esas reformas impactaron tanto en las condiciones de la competencia; en la institucionalización y modernización de los procesos electorales así como también en los niveles de inclusión de muchos de los sistemas de partidos de la región.

El resultado del rendimiento de las instituciones políticas y los cambios que se den sobre éstas pueden generar transformaciones significativas en diferentes dimensiones del sistema de partidos, lo que supone una vinculación directa entre sistema electoral y sistema de partidos (Duverger 1992; Buquet, en este libro; Brown Araúz y Sonnleitner, en este libro). Un cambio en las reglas electorales, en la distribución de los incentivos que esas reglas generan en los actores políticos o en la forma de gobierno puede incidir sobre la estructura

[8] Como muestra Buquet (en este libro), lo relevante del nivel de institucionalización del sistema de partidos uruguayos no está en la estabilidad del sistema sino en la capacidad de adaptación de las organizaciones partidistas al enfrentar diferentes coyunturas críticas.

[9] En una investigación sistematizamos las reformas electorales llevadas a cabo en América Latina entre 1978 y 2015 y se encontraron más de 250 modificaciones en algún elemento del sistema electoral (Freidenberg y Došek, 2016).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

y/o sobre la dinámica del sistema de partidos. Por ejemplo, una vasta literatura ha dado cuenta de cómo los cambios hacia la introducción de reglas electorales más distributivas condujeron a un incremento en el nivel de competitividad del sistema de partidos mexicano (Alarcón Olguín y Reyes del Campillo, en este libro; Reynoso, 2011; Molinar Horcasitas, 1997), minimizando el papel de otras explicaciones basadas en factores socioeconómicos (Méndez de Hoyos, 2003) y generando consecuencias significativas sobre el nivel de pluralismo y la inclusión del sistema político.[10]

Los cambios en las reglas electorales de Uruguay (Buquet, en este libro) o de Colombia (Botero *et al.*, en este libro) también han impactado en la reconfiguración del sistema de partidos. Entre 1974 y 2014 el sistema electoral colombiano cambió de manera significativa y el sistema de partidos fue reconfigurando de manera paralela. Las reformas de la Constitución de 1991 estuvieron dirigidas a la apertura del sistema político, mientras que las que se hicieron en 2003 se encaminaron a ordenarlo tratando de reducir el número de partidos y fortalecerlos internamente. Del bipartidismo existente en 1974 entre liberales y conservadores, se pasó a un sistema multipartidista extremo en la década de 1990 y a uno limitado después de la reforma electoral de comienzos del siglo XXI (Botero *et al.*, en este libro).

Otros sistemas políticos han tenido un significativo carrusel de reformas electorales, lo que ha generado sistemas de partidos caóticos, donde las reglas no han estado claras y han mutado constantemente los incentivos hacia la competencia. Ecuador es un buen ejemplo de ello (Freidenberg, en este libro). El cambio constante de las reglas generaron un escenario esquizofrénico (Pachano, 2007), con un sistema de partidos muy fragmentado, con competencia centrífuga y sin incentivos para la cooperación, donde los políticos debían reinventarse constantemente, sin posibilidad de generar aprendizaje político. Lo interesante es que, a pesar de la incontinencia reformista, varios de los cambios en las reglas fueron muy positivos para la ampliación del nivel de pluralismo del sistema político, ya que se modificaron las condiciones de acceso a la representación (la posibilidad del voto faculta-

[10] Esto se pone de manifiesto también generando condiciones para que se dé la alternancia entre los partidos en el poder (tanto nacional como local), el fortalecimiento de los partidos de oposición, la pérdida de poder de algunos gobernadores *priistas*, el modo en que se seleccionaban las candidaturas o se facilitaba la participación de las mujeres en esas candidaturas, entre otros.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tivo que favoreció la participación de los indígenas así como también las condiciones para que diversos grupos se animaran a participar a través de movimientos independientes), los que contribuyeron a la democratización del sistema político.

Mientras tanto, esas variables son insuficientes para explicar otros casos de cambios graduales que, a pesar de haber hecho reformas, éstas no impactaron sobre el sistema de partidos en el momento en que se aprobaron e implementaron, dada la capacidad de las élites de procesar esas reformas (como en Honduras) o porque en realidad no son las reglas las que explican esos cambios sino las transformaciones del electorado, ya sea por su desalineamiento con el sistema de partidos predominante (como ocurrió en Costa Rica con el sistema bipartidista posguerra civil) (Cascante Matamoros, en este libro) o porque un día directamente la ciudadanía se agota de la manera tradicional de hacer política y deja de votar a los líderes y/o partidos que representan esas opciones electorales.

Es más, en varios capítulos de este libro se sostiene que los cambios radicales de los sistemas de partidos como en los países andinos no pueden ser explicados únicamente por factores institucionales. Estas variables pueden suponer el cambio de incentivos que favorece la transformación del sistema de partidos pero, de ningún modo, resultan ser condiciones suficientes para que esto ocurra. En los capítulos sobre Ecuador, Venezuela o Bolivia las explicaciones institucionales no contribuyen a explicar las modificaciones radicales de la competencia. Los estudios (Sagarzazu, en este libro; Romero Ballivián, en este libro, y Freidenberg, en este libro) muestran que la crisis de representación se dio de manera paralela (o *a posteriori*) a la implementación de políticas de ajuste neoliberal.

En ese sentido, el enfoque institucional presenta debilidades que dan pie a nuevas críticas. Los institucionalistas se centraron en las consecuencias de las reglas y procedimientos concretos, especialmente, en los efectos de las reglas formales, ignorando muchas veces el papel que juegan las reglas informales sobre las estrategias de los partidos e, incluso, su propia capacidad de adaptación y de supervivencia en contextos críticos (Freidenberg y Levitsky, 2007). El caso ecuatoriano es un ejemplo en el sentido inverso: el caos de reformas que se realizaron en el país entre 1978-2006 no generaron los resultados que se esperaban por quienes impulsaban las reformas. Por el contrario, los cambios radicales se dieron cuando los ciudadanos dejaron de vo-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

tar por los partidos tradicionales y eligieron a un *outsider* para impulsar la revolución ciudadana (Freidenberg, en este libro).

Otero Felipe (en este libro) da cuenta de cómo las diferentes reformas electorales que se realizaron en Honduras no condujeron a la transformación de su sistema de partidos, hasta que se rompió la coalición electoral liberal después de 2009. Las élites pueden adaptarse y reacomodarse en sus comportamientos y dinámicas dentro de los partidos existentes, procesando esas nuevas reglas, sin necesidad de crear nuevos partidos. Los cambios en el sistema de partidos hondureño se dieron precisamente cuando las élites tradicionales ya no pudieron procesar los conflictos internos, aunque consiguieron reacomodarse (adaptarse) y darle continuidad al sistema de partidos por fuera de la legalidad constitucional.

IV. Propuestas para una agenda de investigación futura

América Latina ha avanzado de manera significativa en el estudio de los partidos y de los sistemas de partidos en las últimas décadas. La agenda de investigación sobre la política partidista es intensa, muy activa y desafiante. Aún así, existen una serie de retos respecto al tipo de investigación que se realiza y al modo en que dichos estudios dialogan con la política práctica (los "hacedores de políticas"). No necesariamente todos los supuestos que discute la academia de un país o, en su caso, que se publican en las revistas académicas internacionales y que constituyen el corazón de la investigación sobre partidos en la política comparada, son recogidos por quienes están promoviendo reformas electorales o tomando decisiones en el ámbito electoral en los países latinoamericanos.

La experiencia muestra que existe poco diálogo entre los estudiosos de los partidos y los que toman decisiones pero también entre los propios investigadores expertos en cada uno de los países. Muchas veces los investigadores no hacen que sus estudios dialoguen entre sí, dando cuenta de la existencia de "mesas separadas" en términos teóricos y metodológicos, por emplear la metáfora de Almond (1990) al referirse al desarrollo de las diferentes escuelas politológicas. Esto exige revisar el tipo de investigaciones que se están realizando sobre los partidos políticos, su difusión entre los diversos actores académicos y políticos y su vinculación con la política práctica, dado que muchas

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

veces se investiga en torno a supuestos que ya han sido descartados en otras latitudes.

Esta obra constituye un esfuerzo único orientado a construir puentes y fortalecer las redes de conocimiento e investigación de América Latina. Una obra de esta naturaleza resulta clave para generar diálogo entre los académicos y académicas especialistas en cada uno de los sistemas de partidos de la región. La idea era aportar una visión más amplia de las dinámicas partidistas en perspectiva comparada y retroalimentar la discusión entre los expertos con la intención de avanzar en el conocimiento comparado de los procesos políticos latinoamericanos. Sólo un espacio como GIPSAL/ALACIP podía ser el idóneo para articular esos esfuerzos y generar conocimiento de calidad sobre la política partidista de la región.

Los trabajos que se presentan en este libro surgieron precisamente bajo el convencimiento de que el estudio de los partidos políticos requiere del esfuerzo conjunto de los investigadores con diversas agendas y estrategias metodológicas, buscando encontrar las claves de las dinámicas partidistas en las similitudes y diferencias de los casos analizados. Los estudios que se presentan aquí se desarrollaron para dar cuenta de la necesidad de generar más investigación empírica para explorar y sistematizar las razones que posibilitan una mayor adaptación de los partidos políticos a circunstancias hóstiles y que permita crear una teoría de alcance medio que dé cuenta de las propiedades que las organizaciones deben tener para poder evitar la "estampida" de la ciudadanía y la pérdida de apoyo radical de una elección a otra tanto en el contexto latinoamericano como en la política comparada en general.

No hay teoría que señale hasta el momento cómo las poliarquías latinoamericanas van a completar su democratización; pero si se sabe que mientras las elecciones estén institucionalizadas y los sistemas de partidos sean capaces de procesar dichas crisis, nuevas demandas y constantes desencantos ciudadanos, esas poliarquías tienen más oportunidades de subsistir. Este estudio da cuenta de que si bien todos los casos de análisis han experimentado algún cambio, gradual o radical, en una o varias de sus dimensiones, la estabilidad sistémica de la mayoría de los casos exige mayores esfuerzos de la política comparada para conceptualizar de manera más rigurosa qué se entiende por estabilidad, por cambio partidista y cuáles son las estrategias metodológicas más adecuadas para medir la estabilidad y el cambio. La próxi-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ma agenda de investigación sobre los partidos de la región debería incorporar estos desafíos y hacer que los hallazgos encontrados en las investigaciones sobre América Latina sean capaces de retroalimentar la agenda de investigación que se impulsa a la luz de los estudios de otros contextos.

Este libro pone por tanto en cuestionamiento lo que se ha denominado como la "crisis de representación política", una idea que ha guiado gran parte de los estudios sobre partidos en las últimas décadas en América Latina y Europa y que han condicionado varios de los supuestos que se han defendido al momento de observar a los partidos latinoamericanos. Esa supuesta crisis de representación queda en entredicho tras los datos presentados en los capítulos que reune este libro que dan cuenta de que, a pesar de todo, los electores siguen votando por los políticos y los partidos políticos. También cuestiona el modo en que los partidos enfrentan las crisis (no todos lo han hecho de la misma manera) y llama la atención sobre la necesidad de profundizar en una sistematización más específica sobre las posibles vías de institucionalización partidista (tanto formal como informal) y sus efectos sobre la democracia.

La obra plantea desafíos teóricos importantes en la política comparada latinoamericanista y alerta sobre la necesidad de explorar los factores que explican la incapacidad de unos partidos para hacer frente a las exigencias del contexto y sus propios problemas internos mientras otros sí parecen estar en condiciones de enfrentar las crisis y regenerarse como opciones políticas válidas para los electores. Esta pregunta de investigación clave, que pone el énfasis en los partidos como organizaciones más que en los sistemas de partidos, es la que debería estar ya en la agenda de investigación futura. Se requiere una mayor rigurosidad metodológica, menos gafas ideológicas y más esfuerzo comparado para poder abordar el conocimiento de las dinámicas partidistas así como también más diálogo entre los que *investigan* la política y los que *hacen* política.

Más que luchar contra los partidos es hora de plantear el desafío de transformarlos en organizaciones internamente plurales, incluyentes, transparentes y democráticas, como única alternativa para la democratización de las democracias latinoamericanas. Cualquier agenda politológica rigurosa debería incluir estos desafíos. La ciencia política latinoamericanista debería continuar impulsando esfuerzos de generar conocimiento a través de redes académicas, teórica y me-

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

todológicamente plurales, con la intención de proveer mejores herramientas de análisis y conclusiones más sofisticadas a quienes toman decisiones en las democracias latinoamericanas.

V. Bibliografía

Alcántara Sáez, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001), "Los partidos políticos de América Latina", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 21, agosto, pp. 17-35.

Almond, Gabriel (1990), *A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science*, Londres, Sage Publications.

Batlle, Margarita (2012), *Diseño institucional y sistemas de partidos subnacionales en América Latina*, Tesis Doctoral, Salamanca, Universidad de Salamanca.

Brown Araúz, Harry y Sonnleitner, Willibald (2016), "La dinámica dual, entre el cambio y continuidad, en el sistema de partidos de Panamá", en Freidenberg, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Buquet, Daniel (2016), "La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio", en Freidenberg, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Carreras, Miguel (2012), "The Rise of Outsiders in Latin America, 1980-2010: An institutionalist Perspective", *Comparative Political Studies*, vol. 45 (12), pp. 1451-1482.

Cascante Matamoros, María José (2016), "Los cambios en el sistema de partidos costarricense: viejos y nuevos actores en la competencia electoral", en Freidenberg, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Conaghan, Catherine (2005), *Fujimori's Peru. Deception in the public sphere*. Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.

Cyr, Jennifer (2012), *From Collapse to Comeback? The Fates of Political Parties in Latin America*, Tesis Doctoral, Northwestern University, Estados Unidos.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DIETZ, Henry y MYERS, David (2007), "From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru", *Latin American Politics & Society*, vol. 49, núm. 2, pp. 59-86.

FREIDENBERG, Flavia (2016), "El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante", en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

FREIDENBERG, Flavia y DOŠEK, Tomáš (2016), "Las reformas electorales en América Latina [1978-2015]", en CASAS ZAMORA, Kevin, CHANTO, Raquel, MUÑOZ-POGOSSIAN, Betilde y VIDAURRI, Marian (eds.), *Reformas Políticas en América Latina: Tendencias y Casos*, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos.

FREIDENBERG, Flavia y SUÁREZ-CAO, Julieta (eds.) (2014), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

FREIDENBERG, Flavia y LEVITSKY, Steven (2007), "Organización informal de partidos políticos en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. 46, núm. 184, enero-marzo, pp. 539-568.

HAWKINS, Kirk A. (2010), *Venezuela's Chavismo and Populism in Comparative Perspective,* New York, Cambridge University Press.

LEVITSKY, Steven y CAMERON, Maxwell (2003), "A Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru", *Latin American Politics and Society,* vol 45 (3), pp. 1-33.

LUPU, Noam (2014), "Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America", *World Politics,* vol. 66 (4), pp. 561-602.

MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO, Eduardo (2008), "La crisis de la representación democrática en los países andinos: un panorama general", en MAINWARING, Scott, BEJARANO, Ana María y PIZARRO, Eduardo (eds.), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos,* Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 23-86.

MAINWARING, Scott y SCULLY, Timothy (1995), *Building Democratic Institutions.* Stanford, Stanford University Press.

MALAMUD, Andrés y DE LUCA, Miguel (2016), "¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino, 1983-2015", en FREIDENBERG, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de*

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

América Latina (1978-2015), México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Martínez, Gabriel Alejandro (2016), "Estabilidad y cambio del sistema de partidos de El Salvador, 1994-2015", en Freidenberg, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Martínez Rosón, María del Mar (2016), "La institucionalización del cambio en el sistema de partidos de Guatemala, 1985-2015", en Freidenberg, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Meléndez Guerrero, Carlos (2012), "Partidos Inesperados. La institucionalización del sistema de partidos peruano es un escenario de post-colapso partidario. Perú 2001-2011", Serie Análisis y Debate, Lima, Fundación Friedrich Ebert. Disponible en: *http://www.fes.org.pe/descargasFES/Partidos%20inesperados%20C.%20Melendez.pdf.*

Méndez de Hoyos, Irma (2003), "Competencia y competitividad electoral en México, 1977-1997", *Política y gobierno,* vol. X (1), pp. 139-182.

Molinar Horcasitas, Juan (1997), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México,* México, Cal y Arena.

Otero Felipe, Patricia (2016), "El sistema de partidos de Honduras del bipartidismo tradicional al incipiente multipartidismo,1980-2015", en Freidenberg, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Pachano, Simón (2007), "El Rey ha muerto, viva el Rey. La renovación del sistema de partidos de Ecuador", en Alcántara Sáez, Manuel y García Díez, Fátima (eds.), *América 2006. Balance de un año de elecciones*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Polga-Hecimovich, John (2014), "Hacia la superación del *cleavage* regional? La evolución de la nacionalización de los partidos políticos ecuatorianos desde el retorno a la democracia", *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 67, agosto, pp. 91-118.

Romero Ballivián, Salvador (2016), "El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): Del partido hegemónico al partido predominante",

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

en Freidenberg, Flavia (eds.), *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Rubio, Julia (2016),"El sistema de partidos de Perú, 1980-2015", en Freidenberg, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Sagarzazu, Iñaki (2016), "Institucionalización, crisis y resurgimiento del sistema de partidos en Venezuela (1978-2015)", en Freidenberg, Flavia (eds.). *Los sistemas de partidos de América Latina (1978-2015)*, México, Instituto Nacional Electoral e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Sánchez, Fernando (2007), *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio,* Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Suárez-Cao, Julieta y Freidenberg, Flavia (2014), "Sistemas de partidos multinivel y la democracia: una tipología de partidos y sistemas de partidos para América Latina", en Freidenberg, Flavia y Suárez-Cao, Julieta (eds.), *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca.

Tanaka, Martin (2008), "De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela", en Mainwaring, Scott, Bejarano, Ana María y Pizarro, Eduardo (eds.), *La crisis de la representación democrática en los Países Andinos*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, pp. 89-131.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

ACERCA DE LOS AUTORES

ALARCÓN OLGUÍN, Víctor

Mexicano. Doctor en Estudios Sociales (Especialidad en Procesos Políticos) por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa, México. Becario Fullbright-García Robles. Trabajó en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE) y en la Fundación Preciado Hernández. Es Profesor- Investigador en la UAM-Iztapalapa y docente de asignatura en la Facultad de Ciencia Política y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Presidente de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE) y miembro del Grupo de Investigación sobre "Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina" (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

BENITO SÁNCHEZ, Ana Belén

Española. Analista Programa Seguridad y Justicia. Participación Ciudadana (capítulo nacional de Transparency International República Dominicana). Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y miembro colaborador de FLACSO España. Ha sido investigadora en el Instituto de Iberoamérica (2008), becaria del Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Cooperación de España (2009-2010), consultora externa del Banco Mundial (2012) e investigadora visitante en FLACSO República Dominicana (2010). En este país ha desarrollado su principal actividad de investigación, gestión académica y observación electoral.

BROWN ARAÚZ, Harry

Panameño. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (España). Coordinador de proyectos políticos y asesor en gobernabilidad del Programa de las Naciones Unidas para

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

el Desarrollo en Panamá. Especialista en temas vinculados con la democracia, los partidos políticos y las elecciones, con énfasis en Panamá y Centroamérica. Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencias Políticas (ALACIP) y del Consejo Consultivo del Informe sobre el Estado de la Región, con sede en San José, Costa Rica. Es miembro del Grupo de Investigación sobre "Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina" (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Autor de diversas publicaciones, entre las cuales se encuentran *Partidos Políticos y Elecciones en Panamá: un enfoque institucionalista* (2007) y *Las reformas electorales en Panamá: claves de desarrollo humano para la toma de decisiones* (2010), como coautor y editor.

CASCANTE MATAMOROS, María José

Costarricense. Doctora por la Universidad de Salamanca (España) y Máster en Estudios Latinoamericanos por el Instituto de Iberoamérica de la misma Universidad. Profesora de Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica. Investigadora en temas de sistema de partidos, política local y comparada de Centroamérica. Es miembro del Grupo de Investigación sobre Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

FREIDENBERG, Flavia

Argentina/Española. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca y Máster en Estudios Latinoamericanos por la misma casa de estudios. Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y Profesora del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la misma universidad. Editora Asociada en Politica y Relaciones Internacionales de *Latin American Research Review* (LARR), de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), desde 2016. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel II. Dirigió el Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (2012-2015), fue Directora Académica del Doctorado y del Máster en Estudios Latinoamericanos (2008-2015), Secretaria de Redacción (1997-2007) y Directora

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

de *América Latina Hoy, Revista en Ciencias Sociales* (2007-2015). Coordinadora del Grupo de Investigación "Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina" (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (2009-2015).

LOZANO, Wilfredo

Dominicano. Sociólogo. Egresado del Programa Doctoral de El Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Ex Secretario General de la FLACSO. Especialista en sociologia política y de las migraciones. Ha publicado numerosos trabajos. Entre sus últimos libros debe destacarse: Después de los caudillos (2002), Los trabajadores del capitalismo exportador (2004), La razón democrática (2013).

MARTÍ I PUIG, Salvador

Español. Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Profesor Titular en la Universidad de Salamanca y en el Centro de Relaciones Internacionales de Barcelona (CIDOB). Investigador del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Ha sido *Research Fellow* en el *Institute of Latin American Studies* de la University of London e investigador invitado en el CIDE (México), el Colegio de México y el *Institut des Éstudes Politiques de Lille* (París). También colabora como consultor externo para organizaciones internacionales como el PNUD o el BID en temas de desarrollo y política. Es miembro de diversos consejos editoriales de revistas de Ciencias Sociales y de Asociaciones Académicas. Es miembro del Grupo de Investigación sobre "Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina" (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

MARTÍNEZ, Gabriel

Salvadoreño. Doctor en Estado de Derecho y Gobernanza Global en la Universidad de Salamanca, España. Máster en Democracia y Buen Gobierno por la misma Universidad. Actualmente, es profesor e investigador del Departamento de Ciencias Jurídicas de la Universidad

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Centroamericana «José Simeón Cañas», El Salvador. Sus líneas de investigación son: Gobernanza Participativa, Reforma del Estado, Administración y Políticas Públicas. Es coautor y coordinador de los libros «Democracia y Elecciones» y «Nociones sobre Democracia y Buen Gobierno», Ratio Legis, España. Es miembro del Grupo de Investigación sobre "Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina" (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

MARTÍNEZ ROSÓN, María del Mar

Española. Doctora en Ciencia Política y Máster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Salamanca. Ha sido becaria predoctoral en el Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y becaria posdoctoral en la Universidad de Tulane, Nueva Orleans. Ha realizado estancias de investigación en la Universidad de Michigan (EEUU), la Universidad de Boston (EEUU) y la Universidad de Notre Dame (EEUU). Actualmente, es Profesora de Ciencia Política de la Universidad de Burgos, España. Su trabajo de investigación se centra en el ámbito de las élites parlamentarias, las carreras políticas, la ambición o la selección de candidatos en los países centroamericanos. Es miembro del Grupo de Investigación sobre "Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina" (GIPSAL) de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

OTERO FELIPE, Patricia

Española. Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Salamanca, donde también obtuvo la Maestría en Estudios Latinoamericanos. Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Burgos, España. Ha sido investigadora postdoctoral del Ministerio de Educación en la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos), y profesora en la Universidad Vasco de Quiroga (México) y en la Universidad de Salamanca (España). Ha sido Visiting Scholar en los Departamentos de Ciencia Política de la Universidad de Carolina del Norte en Chapel Hill y de la Universidad de Pittsburgh (Estados Unidos). Sus líneas de investigación se centran en la política comparada, concretamente en el estudio de los partidos y sistemas de partidos, el comportamiento político y

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

electoral, y los procesos de representación política. Con esta temática es co-autora del libro Indicadores de Partidos y Sistemas de Partidos (Madrid: CIS, 2013) y autora de diferentes artículos y capítulos en libros. Es miembro del Grupo de Investigación sobre "Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina" (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

REYES DEL CAMPILLO, Juan

Mexicano. Doctor en Estudios Sociales, Línea de Procesos Políticos por la UAM-Iztapalapa. Licenciado y Maestro en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor Investigador Tiempo Completo de la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (México). Sus temas de investigación son: partidos políticos y procesos electorales en México. Es miembro del Grupo de Investigación sobre "Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina" (GIPSAL), de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

SONNLEITNER, Willibald

Austríaco. Doctor en Sociología por la Universidad de la Sorbona, París. Máster en Estudios Latinoamericanos por el *Institut des Hautes Etudes de l'Amérique Latine*, París. Profesor-investigador de El Colegio de México desde 2007 y miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2008. Fue Director de la revista Estudios Sociológicos entre 2010 y 2011 y, de 2004 a 2007. Coordinador Regional e Investigador Principal del Centro francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA) en Guatemala. También fue Docente e Investigador en las Universidades de París III y París XIII, así como Investigador del *Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique Latine* (CREDAL) en París, Francia. Es miembro de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales (SOMEE), del Grupo de Investigación "Partidos y Sistemas de Partidos en América Latina" de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), de la *American Political Science Association* (APSA) y de la *Latin American Studies Association* (LASA).

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

CONTENIDO

Tomo 2

Prólogo IX
Mariana Llanos

Presentación XIII
Lorenzo Córdova Vianello

Prefacio XVII
Pedro Salazar Ugarte

INTRODUCCIÓN

Los sistemas de partidos en América Latina: dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas 3
Flavia Freidenberg

CONO SUR

¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015) 27
Andrés Malamud
Miguel De Luca

El sistema de partidos en Brasil: estabilidad e institucionalización (1982-2014) 69
Maria do Socorro Sousa Braga
Pedro Floriano Ribeiro
Oswaldo E. Do Amaral

Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2015): entre la estabilidad y el desencanto 135
Tomáš Došek

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

La estabilidad del sistema de partidos de Paraguay (1989-2015) 193
Camilo Filártiga Callizo
La transformación del sistema de partidos uruguayo: reglas electorales, adaptación y equilibrio 235
Daniel Buquet

PAÍSES ANDINOS

El sistema de partidos en Bolivia (1952-2015): del partido hegemónico al partido predominante 271
Salvador Romero Ballivián

Sistema de partidos en Colombia (1974-2014): ¿la evolución hacia el multipartidismo? 339
Felipe Botero
Rodrigo Losada
Laura Wills-Otero

El camino inverso del sistema de partidos ecuatoriano (1978-2015): desde el multipartidismo extremo al partido predominante 401
Flavia Freidenberg

El sistema de partidos de Perú (1980-2015) 449
Julia María Rubio

Institucionalización, crisis y resurgimiento del sistema de partidos de Venezuela (1978-2015) 489
Iñaki Sagarzazu

CONCLUSIONES

Los cambios en los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015): desafíos teóricos y propuestas para una agenda de investigación 525
Flavia Freidenberg

Acerca de los autores 545

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Los sistemas de partidos en América Latina. 1978-2015. Tomo 1. México, América Central y República Dominicana, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el Instituto Nacional Electoral, se terminó de imprimir en noviembre de 2016, en Talleres Gráficos de México, S. A. de C. V., Av. Canal del Norte núm. 80, colonia Felipe Pescador, Delegación Cuauhtémoc, México, Ciudad de México, C. P. 06280. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural de 90 grs. para los interiores y couché de 300 grs. para los forros; consta de 1000 ejemplares impresos en offset. *Cuidado de la edición y formación en computadora:* Ricardo Hernández Montes de Oca. *Elaboración de portada:* Edith Aguilar Gálvez.

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas

Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
http://biblio.juridicas.unam.mx
Libro completo en
https://goo.gl/OKRwxJ

Los partidos políticos participan en elecciones competitivas de manera ininterrumpida en los países de América Latina desde 1978, al menos desde cuando se inició el proceso de reinstauración democrática en el marco de la tercera ola de democratización. La democracia supuso la competencia por cargos públicos, recursos, definición de políticas públicas, programas, legislación, acceso a medios y/o apoyo de la ciudadanía. Esto implica la interacción entre esos partidos así como también la integración de un sistema de partidos.

Este libro describe la estructura y la dinámica de la competencia de dieciocho sistemas de partidos en América Latina desde 1978 y encuentra claves explicativas sobre los cambios que se han dado en esos sistemas de partidos. Se trata de identificar qué, cómo y por qué se transformó la política partidista en las últimas décadas. La obra presenta evidencia respecto a por qué unos sistemas de partidos colapsaron mientras otros no lo hicieron, relativizando los argumentos que vaticinan la muerte de los partidos políticos en la región. Los capítulos fueron desarrollados por veintisiete investigadores, profesores y estudiantes de posgrado del Grupo de Investigación de "Partidos y Sistemas de Partidos de América Latina" (GIPSAL), perteneciente a la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).

ISBN. 978-607-8510-08-5

DR © 2015. Instituto Nacional Electoral - Universidad Nacional Autónoma de México,
Instituto de Investigaciones Jurídicas