

SISTEMA ELECTORAL, SISTEMA DE PARTIDOS Y MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

Salvador SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *Consideraciones generales*. II. *Sistemas electorales*. III. *Sistemas de partidos*. IV. *Problemas de representación política*. V. *Mecanismos de democracia directa*. VI. *La expansión de la democracia representativa*. VII. *La expansión de la participación directa*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. CONSIDERACIONES GENERALES

En este trabajo se examina el sistema electoral, el sistema de partidos y los mecanismos de democracia directa en América Central, entre 1978 y 2008. En el marco de la convocatoria del seminario internacional 2009 sobre Nuevas Tendencias en el Constitucionalismo Latinoamericano, esto implica identificar lo que de común tienen las experiencias nacionales, como aquello que las diferencia, para reconocer cuáles son las tendencias observables en el derecho constitucional de la región relacionados con estos temas. Es necesario reconocer que la temática propuesta es sumamente amplia como para ser cubierta con propiedad en todos sus aspectos importantes. Por ello espero acogerme a la propuesta de los convocantes, de renunciar a las descripciones exhaustivas y permitir que fluya una reflexión potencialmente más provechosa, como lo sería la de vincular algunos de los rasgos más distintivos de nuestros sistemas electorales y de partidos, con algunos casos ilustrativos de la regulación positiva y de la jurisprudencia relevante a los temas propuestos.

Algunas similitudes relevantes entre los países de la región, desde la perspectiva constitucional, consisten en la constatación de la puesta en marcha en todos nuestros países de regímenes que pueden ser descritos como republicanos, presidencialistas, y democrático-representativos. En lo que respecta a República Dominicana, que tiene un órgano legislativo bicameral, también hay que advertir que se diferencia por este rasgo de los otros casos examinados, que mantienen regímenes unicamerales.

Las democracias que hoy se observan operando en la región se establecieron principalmente a partir de los años setenta del siglo pasado, como parte de un fenómeno de progresiva democratización que se vivió a lo largo del planeta. Pese al trasfondo común de la democratización, en la región aparecen itinerarios muy diferentes, que van desde la victoria militar revolucionaria en Nicaragua en 1979 hasta la intervención militar extranjera en Panamá en 1989.¹

Los cambios introducidos a las Constituciones de la región, durante esa “tercera ola” democratizadora, anticiparon, acompañaron, o fueron producto de la instalación efectiva de la democracia. En todo caso, son parte del marco jurídico indispensable para conocer los procesos de transición a la democracia en la región. El estudio de esas transiciones, incluidas el marco y los cambios constitucionales involucrados en ellas, advierten sobre los problemas, las oportunidades y los riesgos que enfrentan todas las sociedades en esas circunstancias.

El puerto de arribada de todos estos itinerarios, empero, es básicamente una democracia representativa, que se debate hoy entre su estabilización, la regresión, o su profundización, especialmente mediante el perfeccionamiento de las instituciones representativas y la adopción de mecanismos de democracia participativa.

La democracia representativa existente resulta insuficiente para sus críticos, tanto por no corresponder su puesta en práctica con algunos de sus presupuestos ideales, porque teóricamente se presenta como superada por modelos democráticos alternativos, que se consideran preferibles.

El hecho es que los rasgos fundamentales de la democracia representativa alcanzada al final de las transiciones democráticas en la región, se gestaron en los períodos de preinstauración democrática. Igualmente, al

¹ Vale incluso aclarar que el caso costarricense no pertenece a la “tercera ola”, pues su transición democrática se concretó entre 1948 y 1953. La última transición, según algunos autores, en la de Guatemala, perfeccionada con elecciones libres en 1999.

menos en sus primeros momentos, esos rasgos iniciales, especialmente el sistema electoral y de partidos, han condicionado las posibilidades de profundización de la democracia existente, y probablemente las seguirán condicionando por mucho tiempo más.

Es decir, tal y como lo ha subrayado Álvaro Artiga, tanto los sistemas electorales como de partidos tienen ya aparición durante los regímenes no democráticos instaurados en la región antes de las transiciones.²

En la medida en que la mayoría de las transiciones centroamericanas fueron prolongadas en el tiempo, el análisis del periodo por ellas definido muestra la presencia de continuidades y novedades respecto del periodo autoritario. Esto quiere decir, en primer lugar, que los sistemas de partidos que surgen de las transiciones no nacen de la nada. Las características que actualmente definen su configuración fueron gestadas en el periodo autoritario. En segundo lugar, las novedades refieren primordialmente a la oferta partidista y no tanto a los patrones de interacción.³

Este dato es de gran interés, porque nos permite enmarcar adecuadamente la génesis de los sistemas electorales y de partidos actuales que, empero, ya han dado muestras de adaptarse a las nuevas realidades, con desigual evolución (en ocasiones se evoluciona para excluir, en otros casos, como la reciente alternancia política salvadoreña lo demuestra, también puede evolucionarse hacia una mayor inclusión en el sistema político).

Debe enfatizarse también que la culminación de las transiciones a la democracia representativa le significa a las instituciones democráticas un reto adicional, relacionado con la eficacia de los gobiernos para enfrentar los problemas sociales. La crítica al desempeño de los gobiernos democráticos, suele desembocar en el debilitamiento de la identificación de los ciudadanos con la forma democrática de gobierno.

Sin embargo, al margen de la eficacia de los gobiernos democráticos, la democracia como régimen presenta retos específicos, relacionados con

² Artiga González, Álvaro, *El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos en Centroamérica*, p.46, <http://www.iis.ucr.ac.cr/publicaciones/libros/textos/2/de-mocracia/03Alvaro%20Artiga.pdf>. Para un caso nacional, véase, Sánchez, Salvador, "Transición a la democracia en Panamá", en Castillero Calvo, Alfredo (dir.), *Historia general de la República de Panamá*, Comisión Nacional del Centenario, vol. III, t. II, 2004, pp. 283-301.

³ *Ibidem*, p. 50.

el objetivo político de asegurar la estabilidad de su forma representativa limitada, o promover su expansión.

La pretensión de expandir los sujetos y las formas de la participación, reconoce que nuestras democracias no son fieles a su promesa de no excluir a nadie de la representación democrática, pero debe reconocer igualmente que la situación imperfecta actual se presentan estable pero no es inmune a la regresión autoritaria. La expansión hacia formas más perfectas de representación plantea recorrer un camino que permita conservar los logros alcanzados sin dar oportunidad a la regresión. Los instrumentos disponibles para intervenir en el régimen de representación política están dados por el derecho constitucional, pero exigen el adecuado monitoreo empírico de sus efectos.

Por otro lado, la representación política tiene sus limitaciones, y el reclamo de algunos sectores la desborda. Paralelamente a la expansión de los sectores y formas de la representación, se plantea la expansión de los instrumentos no representativos de participación. Ese camino ha exigido la intervención en el régimen político para producir nuevos espacios de toma de decisiones públicas, con la activa participación de los destinatarios o afectados por las decisiones.

En este sentido, justo es reconocer que, al igual que ocurre con los instrumentos de representación política, manipulables en términos de falta de control del financiamiento privado, falta de adecuado financiamiento público, falta de democracia interna de los partidos, falta de acceso a los medios de comunicación de masas, manipulación de las fórmulas electorales o del diseño de las circunscripciones, por poner algunos casos, los instrumentos de democracia participativa también pueden ser objeto de distorsiones, análogas a las que padece la democracia representativa, o específicas a sus diversas manifestaciones.⁴

Mientras tanto, el sistema electoral y el sistema de partidos, piezas clave de los sistemas políticos de toda la región, también han sido objeto de sucesivas intervenciones, en primer lugar como pasos necesarios para producir la transición a la democracia, y luego como mecanismos para ampliar la representación de estos sistemas, o en sentido inverso, para privilegiar la gobernabilidad por sobre la representatividad.

⁴ La institucionalización de las formas típicas de la democracia directa (el referéndum, para poner el caso), muestra usualmente las limitaciones de esos mecanismos, así como la historia de su establecimiento demuestra su uso posible como herramienta de reemplazo —no de complemento— de la democracia representativa.

De estas reflexiones se deriva la necesidad de examinar, en relación con la región en el periodo 1978-2008, los sistemas electorales y de partidos. Igualmente, examinaré algunos casos de establecimiento de instituciones de democracia participativa, concretamente los casos de referéndum y la participación en elecciones de organizaciones no partidistas y de candidatos libremente postulados.

II. SISTEMAS ELECTORALES

Los sistemas electorales se analizan a partir de la constatación de que el régimen político vigente en toda América Central se ha desarrollado a la sombra de la figura presidencial. Así, al momento de analizar los sistemas electorales, básicamente son dos los objetivos prioritarios: examinar el sistema electoral aplicado a las elecciones presidenciales, y el aplicado a las elecciones legislativas (dejando al margen de este estudio el sistema electoral aplicable a los gobiernos locales, reconociendo sin embargo que no es esencialmente menos importante).

1. Elecciones presidenciales

Para examinar los sistemas electorales aplicados a las elecciones presidenciales, basta con considerar que existen dos grandes fórmulas, la de mayoría simple, es decir, que gana la presidencia la candidatura que obtenga más votos que cualquiera contra las que compite, y la de mayorías calificadas, que exigen algún porcentaje especial para poder alcanzar la presidencia, y en caso de que no se alcance inicialmente, disponiendo la realización de una segunda elección, entre los contendientes más votados.

Centroamérica presenta todos estos tipos:

1. Mayoría relativa. Utilizada en Honduras y Panamá, en Nicaragua, entre 1984 y 1995; y en República Dominicana también hasta 1995.
2. Mayoría calificada absoluta (doble vuelta). Utilizada en Guatemala y en El Salvador y en República Dominicana desde 1995 hasta las reformas de 2001.
3. Mayoría calificada menor que absoluta (doble vuelta). Es el caso de Costa Rica, de Nicaragua desde 1995, y República Dominicana desde 2001.

Las diferencias más destacables en lo que se refiere a la fórmula de mayoría calificada, aparecen cuando ya no es necesaria la mayoría absoluta, sino una mayoría que bien puede ser fija, como 40% en Costa Rica, 45% en República Dominicana, o incluir algún elemento condicional, como 35% más el margen del siguiente candidato de más de 5%, en Nicaragua.

También hay una variación observable en lo que se refiere a la simultaneidad de las elecciones presidenciales con las parlamentarias, que se presenta en todos los casos menos en El Salvador y República Dominicana.

2. Elecciones legislativas

Mucho se ha escrito sobre las elecciones parlamentarias, las reglas electorales y la repercusión que tienen en el resultado de las elecciones.

Algunas de las características de los sistemas electorales aplicados a las elecciones parlamentarias han sido identificadas como fundamentales:

A partir del trabajo de Lijphart de 1995, existe cierto consenso en que los sistemas electorales constan de cuatro dimensiones fundamentales y cuatro de corte más secundario, en términos de su potencial de impacto político: la fórmula electoral, la magnitud de la circunscripción, el umbral electoral y el tamaño de la Asamblea.⁵

Cada una de estas dimensiones fundamentales lo son por cuanto afectan la profundidad de la proporcionalidad del sistema electoral aplicado a la conformación de una asamblea parlamentaria; es decir, que afectan el grado en que una cámara llega a reflejar en su integración, el resultado en votos que alcanzaron los diferentes partidos políticos en competición.

- La fórmula electoral consiste en el procedimiento aplicado para transformar el número de votos obtenidos en escaños en la Asamblea. Las grandes alternativas son el sistema mayoritario, y la representación proporcional, pero en este último caso hay una gran variedad de alternativas, con efectos más o menos proporcionales.

⁵ García Díez, Fátima, *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, AECI-Universidad de Salamanca, 2005, p. 19. Las características secundarias serían: la estructura del voto, la desigualdad del voto (*malapportionment*), el ciclo electoral y la posibilidad de unión de listas (*apparentement*).

- La magnitud de la circunscripción se refiere al número de escaños en disputa. Puede tratarse de circunscripciones grandes —paradigmáticamente, una única circunscripción nacional en el que se disputen todos los escaños— o circunscripciones muy pequeñas, en la que se disputen únicamente uno, dos o tres escaños.
- El umbral electoral se refiere al porcentaje de votos necesario para que un partido político sobreviva a una elección.
- El tamaño de la Asamblea, se refiere al número de escaños en ella.

Para América Central, la diversidad en estos aspectos no es poca. Examinaré a continuación cada uno de estos aspectos por separado:⁶

3. *Fórmula electoral en América Central y República Dominicana*

Las fórmulas electorales aplicables a las elecciones parlamentarias en la región, son diversas, incluyen la fórmula Hare (Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá), Hagenbach-Bischoff (Nicaragua) y D'Hondt (Guatemala y República Dominicana).

Los sistemas de adjudicación fueron establecidos en los diferentes países examinados, en diferentes fechas. Así, en orden de implantación, en Costa Rica desde 1962, en República Dominicana desde 1978, en Panamá y Guatemala desde 1983, en El Salvador y Honduras desde 1989, y en Nicaragua desde 2000.

Esta diversidad no deja de tener consecuencias. En la medida que la fórmula Hare adjudica a cada partido tantos escaños como cocientes quepan en su total de votos válidos en cada circunscripción, es la fórmula más proporcional, y se aplica en Costa Rica, El Salvador y Honduras. La misma fórmula, sin embargo, puede dar resultados diferentes, como ya se ha advertido, dependiendo entre otros aspectos del tamaño de la circunscripción o de la gestión de los restos o residuos.

⁶ En adelante me apoyaré principalmente en las estadísticas que presenta Harry Brown para la región, apoyado a su vez en las bases de datos de la Universidad de Salamanca. Véase, Brown Araúz, Harry, “Los sistemas electorales en la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, *Revista Panameña de Política*, julio-diciembre de 2008, núm. 6, Panamá, República de Panamá, pp. 21-37.

La misma fórmula Hare, por ejemplo, aplicada en Panamá, presenta un rasgo desproporcional, en la ejecución del último paso en la adjudicación de curules (y ya no sólo por la magnitud de las circunscripciones). Si luego de asignar las curules utilizando los cocientes, quedan escaños sin asignar, éstos se conceden, según la fórmula Hare simple, a los partidos que tengan el resto mayor, previa resta a los partidos que obtuvieron curules, del número de cocientes equivalentes a los escaños que alcanzaron. En Panamá la asignación de los restos (medios cocientes y residuos) ha sido un elemento central de todas las reformas electorales al régimen electoral aplicable a las elecciones legislativas.

Como ha indicado Brown, Guatemala y República Dominicana aplican desde 1983 y 1978, respectivamente, la fórmula D'Hondt, mientras que Nicaragua utiliza la fórmula Hagenbach-Bischoff, que es menos proporcional.

Otra diferencia significativa, en este caso marcada por el caso de Panamá, es el hecho de que teniendo un sistema electoral organizado territorialmente en circunscripciones uninominales y plurinominales, es el único país en la región con un sistema electoral mixto.⁷ Así, la fórmula Hare modificada, descrita párrafos arriba, sólo se aplica en los circuitos plurinominales, mientras que en los circuitos uninominales se aplica la mayoría relativa.

4. *Magnitud de las circunscripciones*

La primera gran distinción, respecto a la magnitud de las circunscripciones, corresponde a si éstas son representadas por uno o por más de un escaño. Esta distinción hace las circunscripciones uninominales o plurinominales. Luego, ciertamente se observará que las circunscripciones plurinominales pueden ser representadas a partir de un número bajo de curules (1-5 escaños), mediano (6-9 escaños), o por el contrario, de un número alto (10 escaños o más).⁸

⁷ La mayoría de las circunscripciones de la región son pequeñas, pero las uninominales son excepcionales, salvo en Panamá, donde hay 27 circunscripciones uninominales.

⁸ Nicaragua y Guatemala tienen dos niveles distritales. En el primer caso, además de las circunscripciones comunes, se eligen diputados por una circunscripción nacional. En el segundo, una cuarta parte de los diputados se eligen según el resultado de la elección.

Las magnitudes mínimas y máximas van en la región de 1 (Guatemala Panamá, Honduras, y Nicaragua) a 4 (Costa Rica) —la mínima— a entre 8 (Panamá) y 31 (Guatemala) —la máxima—. Como puede observarse, las magnitudes de las circunscripciones en los países centroamericanos son diversas, y varían dentro de los países, con frecuencia de forma significativa.

Debe destacarse el predominio de las circunscripciones de pequeña magnitud. En Panamá no hay circunscripciones grandes.⁹ El país con mayor porcentaje de circunscripciones grandes es Costa Rica con 28.6%; El Salvador tiene 13.3%; Guatemala 16.7%; Honduras y Nicaragua 11.1% y República Dominicana 9.4%.

5. *El umbral electoral o barrera legal*

Tal y como ya hemos indicado, el umbral electoral se refiere al porcentaje de votos que debe alcanzarse para participar en la repartición de escaños. Como lo describe García Diez:

El umbral electoral hace referencia a la barrera mínima, establecida generalmente en términos de porcentaje de votos, a partir de la cual no es posible obtener representación. El umbral puede desdoblarse a su vez en dos indicadores: el legal o establecido por la ley electoral y el efectivo, que es el que realmente existe cuando se valora no el punto a partir del cual los partidos pueden obtener representación, sino el punto a partir del cual los obtienen de facto. Altos umbrales electorales, legales pero sobre todo efectivos, son indicadores de sistemas excluyentes que no favorecen la calidad de la representación pero sí la formación de gobiernos mayoritarios monocolors y la gobernabilidad, mientras que lo contrario es indicador de sistemas mucho más proporcionales.¹⁰

Los umbrales para la participación en el reparto de escaños están presentes en toda la región, en la forma de porcentajes que deben ser alcanzados. Sin embargo, aunque la mayoría de los casos, 2% a 4%, en Costa Rica depende del subcociente calculado en cada circunscripción separadamente. En Panamá no existe, aunque sí hay umbral para la sobrevivien-

⁹ De hecho, Panamá es el único país en el que casi la totalidad de los escaños se asignan en circunscripciones pequeñas.

¹⁰ García Diez, Fatima, *op. cit.*, p. 34.

cia de los partidos después de una elección general (4%). De hecho, hasta 2004 Panamá contaba con la figura del diputado por agregación.

Los umbrales efectivos promedio son en todos los casos mucho mayores que los legales.

6. *Tamaño de las asambleas*

El tamaño de las asambleas también es un elemento a considerar como fundamental para todo sistema electoral aplicado al Órgano Legislativo. En la región varía de los 57 parlamentarios de Costa Rica, a los 178 de la cámara baja de República Dominicana.

Número de Parlamentarios

<i>País</i>	<i>Número de parlamentarios</i>
Guatemala	84
El Salvador	84
Honduras	128
Nicaragua	90
Costa Rica	57
Panamá	79 (71)
República Dominicana	178 diputados / 30 senadores

FUENTE: Elaboración propia.

El tamaño de la cámara (o cámaras) incide, cuando se utilizan mecanismos de representación proporcional, en el grado en que la fórmula aplicada puede llegar a ser eficaz en la garantía de ese resultado.

III. SISTEMAS DE PARTIDOS

Las distinciones más importantes para la determinación de un sistema partidario son su formato (relacionado con el número de partidos presentes y relevantes) y la dinámica de la competencia entre ellos.

Si bien el número de partidos parece *a priori* un dato fácilmente determinable, lo cierto es que se han ensayado diversos métodos, entre los que destacan el índice de Rae y el de Laakso y Taagepera.

En lo que respecta a las características de la competencia entre partidos, se plantea si los sistemas de partidos son moderados o polarizados, según los partidos (las élites partidarias, los miembros del partido o los electores) se encuentren a mayor o menor distancia, en términos de ubicación ideológica o programas.

Combinando estos factores, los sistemas de partidos pueden corresponder a cuatro modelos: bipartidismo polarizado, bipartidismo moderado, multipartidismo moderado y multipartidismo polarizado. En la región, se observa el predominio del multipartidismo moderado.

Una primera advertencia la hago en el sentido que el sistema electoral debe incluir tanto los aspectos propios del diseño y reforma del sistema, como de su administración. La administración electoral, pese a su importancia, hasta hace poco no era parte de los estudios dedicados a los sistemas electorales:

Esta relevancia de las cuestiones de administración electoral contrasta con la falta de atención hacia estos aspectos por parte de la literatura tradicional, lo cual está muy relacionado con el sesgo producido por los casos observados, ya que se consideraba que las cuestiones de administración electoral en el caso de las democracias occidentales avanzadas era una cuestión completamente zanjada. Se trata, además, de un aspecto mucho menos fascinante y más tedioso de estudiar y documentar. Sin embargo, las elecciones libres y justas son, nada menos, la segunda dimensión en rango de relevancia de la poliarquía. La gobernación de las elecciones es un asunto crucial y no en vano numerosos países han llegado a la guerra civil teniendo como factor precipitante del desencadenamiento de los acontecimientos el fraude electoral.¹¹

La expansión en el campo señalado por la administración electoral tampoco es fácil. Destaco por poner algún ejemplo, la incorporación de organizaciones de la sociedad civil a los procesos institucionalizados de reforma electoral en Panamá.

¹¹ García Diez, Fátima, *op. cit.*, p. 127.

IV. PROBLEMAS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA

La forma en que operan los sistemas electorales de la región, produce un sesgo desproporcionado en favor de los partidos grandes, en la mayoría de los países. Las posiciones extremas, en todo caso, están ocupadas por Panamá, con la menor proporcionalidad entre los votos y los escaños obtenidos por los partidos políticos, y El Salvador, que presenta la mayor proporcionalidad en la región.

PROPORCIONALIDAD DE LOS SISTEMAS ELECTORALES EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ y REPÚBLICA DOMINICANA*

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Proporcionalidad</i>
Costa Rica	2006	1.98
El Salvador	2006	0.92
Guatemala	2003	2.24
Honduras	2005	2.46
Nicaragua	2006	2.12
Panamá	2004	4.97
Republica Dominicana	2006	2.32

Elaboración: Harry Brown Araúz.

* Calculada a través del índice de Rae.

Por otro lado, se dan procesos de involución en el escenario propiamente electoral, con las reformas introducidas en Nicaragua en 1999. Dice al respecto

En Nicaragua el sistema se ha tornado bipartidista, no por las preferencias de los votantes sino por las reformas a las leyes electorales que se realizaron en el marco del acuerdo celebrado en 1999 entre el Partido Liberal constitucionalista y el FSLN; reformas que perseguían controlar el proceso político con fines más que partidistas. De un ordenamiento legal electoral amplio se pasó a uno excesivamente restrictivo, que logró disminuir el número de partidos participantes en las elecciones presidenciales y

parlamentarias, que en 1996 había sido de veintitrés y veinticinco respectivamente. En las lecciones de 2001, solamente concurren tres partidos: el Liberal Constitucionalista, el FSLN y el Conservador. Otras agrupaciones no lograron mantener o alcanzar el registro electoral.¹²

El caso de Nicaragua sirve como ejemplo de un camino que puede recorrerse al plantearse la reforma electoral, y por esa vía, la reforma de la representación política: no el camino hacia una expansión del número y calidad de los participantes en el sistema electoral y de partidos, sino su reducción.

En clave similar, no necesariamente causada por la reforma del sistema electoral y de partidos, autores como Brown han identificado la tendencia de la progresiva concentración del voto en las sucesivas elecciones panameñas. En ese mismo país, las fórmulas para asegurar la participación política electoral de las mujeres no han sido eficaces, mientras que la participación electoral de los pueblos indígenas, directamente vinculada a circunscripciones territoriales pobladas por indígenas, sí han resultado para producir una participación parlamentaria aproximada al significado demográfico de la población indígena.

V. MECANISMOS DE DEMOCRACIA

DIRECTA

Si tomamos en cuenta el punto de partida cronológico de la tercera ola de las democracias, podemos percatarnos que en 1978 había en la región democracias como Costa Rica, así como dictaduras militares, como en Panamá. Es decir, el punto de partida era diferente según el país. Para algunos se trataba de iniciar un proceso de transición a la democracia. Para otros, un proceso de expansión de la democracia representativa existente.

De modo semejante, pese a que la democracia descrita en los acuerdos de paz, Esquipulas II, era una que no sólo se detenía en la realización periódica de elecciones, el establecimiento de un sistema competitivo de partidos, en lo electoral, era un elemento indispensable.

La ejecución de un universo de elecciones generales en toda la región bastante amplio, desde 1990 especialmente, en las que las oposiciones políticas han vencido con frecuencia a los adversarios políticos en el gobierno,

¹² Rojas Bolaños, Manuel, *Sistemas de partidos y crisis de la representación en Centroamérica*, México, San Cristóbal de Las Casas, 14 de marzo de 2005.

permiten concluir precisamente que los sistemas electorales y de partidos han logrado consolidarse en cuanto pilar de la democracia representativa.

Ahora bien, tanto para las democracias que desde 1978 han operado ininterrumpidamente, como para las democracias establecidas entre 1988 y 1998, la democracia representativa ha resultado insatisfactoria.

Veamos algunos datos, de un fenómeno ya conocido, y que suele describirse como crisis de la democracia representativa, crisis de la democracia, o crisis de los partidos políticos.

La crisis de la democracia representativa, suele ser examinada como una crisis de representación. Al respecto puede suponerse tanto que hay como que no hay problema alguno con estas percepciones, pero aún aceptando que expresan un problema político, no hay ni diagnósticos ni prospectivas aceptadas plenamente.

Sostienen esa percepción, sin embargo, datos elocuentes, como la participación parlamentaria de las mujeres, que es claramente marginal en la mayoría de los países de la región:

En América Central y Caribe, el porcentaje de mujeres con representación parlamentaria (16.31%) está por debajo de la media del continente (18,5%) y es prácticamente idéntico al existente en el Parlamento centroamericano. Al interior de la región, los países con mayor déficit de representación en este aspecto son Honduras (5.5%), Guatemala (8.2%) y El Salvador (10.7%). Al comparar estas tasas de representación centroamericanas con el resto de América Latina, los dos países con menos representación parlamentaria para las mujeres son de la región: Honduras y Guatemala. Asimismo, Costa Rica es, por el otro extremo, el país con mayor número de mujeres representadas en la arena legislativa, seguido de cerca sólo por Argentina. República Dominicana, Nicaragua y Panamá, entre los países latinoamericanos que mejor representan a las mujeres comparativamente, mientras que El Salvador estaría entre los países con peores niveles de representación de las mujeres en el subcontinente.¹³

De modo semejante, puede concluirse respecto de la representación de otros grupos, en particular los pueblos autóctonos.

Uno de los diagnósticos que goza de mayor predicamento, es el que supone que las instancias emblemáticas del modelo representativo de democracia, los partidos políticos, han perdido o nunca han tenido, su capacidad

¹³ García Diez, Fátima, *op. cit.*, p. 84.

de representar a sus respectivas sociedades. Excluyendo a quienes podrían abanderar la eliminación de los partidos políticos, la respuesta usual a éste diagnóstico es que el rol representativo de los partidos políticos debería ser fortalecido, o completado.

En lo que se refiere al fortalecimiento de la representación de los partidos políticos, lo que ha venido a proponer es el aumento de los mecanismos de fiscalización a los partidos, y la construcción de una vida interna de los partidos bajo estándares democráticos equivalentes a los que se exigen de la vida política interpartidaria.

Esto se ha hecho ocasionalmente perdiendo de vista las consecuencias que para la democracia interpartidaria tienen las transformaciones que se exigen a los partidos políticos.

En lo que se refiere a completar el sistema político democrático, se propone la apertura al cumplimiento de las funciones usualmente atribuidas en exclusiva a los partidos políticos existentes, a otras instancias (léase movimientos, organizaciones de la sociedad civil, candidatos independientes de los partidos, nuevos partidos), y a formas de participación política sin intermediación con los ciudadanos (iniciativas, referéndum, revocatorias de mandato).

De modo paralelo, el reclamo por un profundización de la democracia representativa ha estado acompañada por la demanda de una expansión de la democracia en clave de devolución a los ciudadanos de responsabilidades en la toma de decisión, con lo cuál quedan reforzados procesos de descentralización y desconcentración de las funciones estatales, y se empodera a los ciudadanos en la búsqueda de información necesaria para esa participación, así como se condiciona a la participación ciudadana, que importantes sectores de la actividad estatal pueda ejecutarse. Igualmente, estos procesos producen efectos sobre la eficacia de la acción estatal, que repercuten con posterioridad en la legitimidad de los partidos políticos.

Este doble proceso de profundización y expansión de la democracia no se hace sin consecuencias.

¿Cuáles son los mecanismos usualmente vinculados al concepto de democracia participativa o directa? Mencionemos algunos:

1. Libre postulación a puestos de elección popular
2. Revocatoria popular de mandatos electorales
3. Iniciativa de reforma Constitucional

4. Iniciativa Legislativa, derogatoria o constitutiva
5. Referéndum aprobatorio o revocatorio
6. Consulta ciudadana mandataria, vinculante o no vinculante

De ellos, los más importantes para relacionar con el objeto de ésta conferencia, son la libre postulación y la pérdida del monopolio de la actividad política por medio de los partidos políticos, temas profundamente imbricados. Adicionalmente examinaré también la presencia en el derecho constitucional de la región, de regulación que admite la utilización del referéndum.

VI. LA EXPANSIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Un caso que es útil para hacer gráficos los conflictos específicos que surgen de la expansión de la representación, y de la intervención de organismos supranacionales de protección de los derechos humanos que son ahora otros actores internacionales que inciden en los procesos políticos nacionales (pero que también son una arena de los conflictos nacionales e internacionales), es el caso *Yatama vs. Nicaragua*.

En el caso *Yatama vs. Nicaragua* la Corte Interamericana de Derechos Humanos concluyó que la exigencia de participar en las elecciones a través de partidos políticos, constituía una restricción indebida al ejercicio de los derechos políticos, tomando en cuenta las circunstancias propias de los pueblos indígenas.

Así, la Corte opinó que la apertura a la participación electoral de organizaciones diferentes a los partidos políticos parece pertinente e incluso necesaria para favorecer o asegurar la participación política de grupos específicos de la sociedad, tomando en cuenta sus tradiciones y ordenamientos especiales.¹⁴

En ese marco de la garantía de los derechos políticos de los pueblos indígenas, por lo tanto, la Convención Americana sobre Derechos Humanos podía ser interpretada como que ordena disponer de fórmulas de organización del voto de los electores que sean respetuosas de las tradiciones políticas de los pueblos indígenas. Así:

¹⁴ Caso *Yatama vs. Nicaragua*, sentencia del 23 de junio de 2005, párrafo 215.

218. La restricción de participar a través de un partido político impuso a los candidatos propuestos por Yatama una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, como requisito para ejercer el derecho a la participación política, en contravención de las normas internas [...] que obligan al Estado a respetar las formas de organización de las comunidades de la Costa Atlántica, y afectó en forma negativa la participación electoral de dichos candidatos en las elecciones municipales de 2000. El Estado no ha justificado que dicha restricción atienda a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo. Por el contrario, dicha restricción implica un impedimento para el ejercicio pleno del derecho a ser elegido de los miembros de las comunidades indígenas y étnicas que integran Yatama.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también tuvo ocasión de pronunciarse recientemente, sobre la libre postulación. La Corte en el caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos*,¹⁵ consideró el caso originado en la negativa del Instituto Federal Electoral (IFE), ante la solicitud de inscripción como candidato al cargo de elección popular de presidente de los Estados Unidos Mexicanos del señor Jorge Castañeda Gutman, la cuál había sido presentada el 5 de marzo de 2004.

En la negativa del IFE a admitir la inscripción de Castañeda Gutman como candidato,¹⁶ se aplicaron las disposiciones jurídicas de un régimen de las elecciones y de los partidos políticos, que en general excluye la participación de candidatos independientes (en el sentido de no postulados por partidos políticos).

La Corte debió considerar si la exclusividad de nominación de candidatos a cargos federales en México, por parte de los partidos políticos, implicaba o no una restricción indebida a los derechos humanos consagrados en la Convención. Al final, determinó que el sistema de registro de candidaturas a cargo de partidos políticos no constituye una restricción ilegítima para regular el derecho a ser elegido previsto en el artículo 23 de la Convención.

En concreto, la Corte se interrogó sobre si la limitación planteada por la legislación mexicana se adecuaba a las condiciones establecidas en el marco del sistema interamericano de protección de los derechos

¹⁵ *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*, sentencia del 6 de agosto de 2008.

¹⁶ Dictada por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE, mediante el oficio núm. DEPPP/DPPF/569/04 del 11 de marzo de 2004.

humanos. Estas condiciones, que se originan a las posibilidades generales de restricción ordinaria de los derechos fundamentales tal y como se presentan en la Convención Americana, aparecen desarrolladas en Castañeda Gutman.

La Corte afirmó además que un sistema de postulación partidaria exclusiva es una de las formas que adopta el régimen democrático, y que no viola la Convención Americana. De forma contundente, ha afirmado que considera que ambos sistemas, uno construido sobre la base exclusivamente de partidos políticos, y otro que admite también candidaturas independientes, pueden ser compatibles con la Convención.¹⁷

El hecho de que en el caso *Yatama vs. Nicaragua* la Corte Interamericana se hubiera pronunciado en favor de la apertura del sistema partidario a la participación de otras organizaciones —en el caso contra Nicaragua, organizaciones políticas de pueblos indígenas— fácilmente podía extrapolarse a la apertura a favor de las candidaturas independientes o libres. Precisamente, ese fue el empeño de los representantes de la presunta víctima en el caso contra México. Sin embargo, la Corte no lo consideró análogo:

172. El caso *Yatama* trata de personas que pertenecen a comunidades indígenas y étnicas de la Costa Atlántica de Nicaragua que se diferencian de la mayoría de la población, *inter alia*, por sus lenguas, costumbres y formas de organización, que enfrentaban serias dificultades que los mantenían en una situación de vulnerabilidad y marginalidad para participar en la toma de decisiones públicas dentro de dicho Estado, y donde el requisito de participar políticamente a través de un partido político se traducía en una forma de organización ajena a sus usos, costumbres y tradiciones, que impedía, sin alternativas, la participación de dichos candidatos en las elecciones municipales respectivas. *En cambio, el presente caso se trata de una persona que deseaba presentarse como candidato independiente, que no alegó ni acreditó representar intereses de algún grupo vulnerable o marginado de la sociedad que estuviera impedido formal o materialmente para acceder a cualesquiera de las alternativas que el sistema electoral mexicano ofrecía para participar en las elecciones, y que tenía diversas alternativas idóneas para poder ser postulado como candidato* (énfasis mío).

¹⁷ Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, párrafo 204.

La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, sin embargo, puede ser puesta a prueba de nuevo. Recientemente en Panamá, pese a múltiples fallos de la Corte Suprema de Justicia en el sentido contrario, se ha vuelto a demandar la disposición del Código Electoral que exige la postulación partidaria para el cargo de presidente de la República. Los demandantes han anunciado, que si no consiguen satisfacción a sus aspiraciones, concurrirán al sistema interamericano.¹⁸

VII. LA EXPANSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA

Se han introducido a lo largo de las últimas décadas varios instrumentos de democracia participativa en las Constituciones de la región. En ésta ocasión trataré la experiencia con la introducción del referéndum. Sin embargo, el impulso de esta figura es mucho mayor, al examinar la regulación constitucional de algunos de los países de la región. Destacan, por haber tenido visible ejecución práctica reciente, los celebrados en Panamá y en Costa Rica. Destacan igualmente los países en los que ese desarrollo no se ha hecho presente: El Salvador y República Dominicana.

En la Constitución de 1982 de la República de El Salvador, el único aspecto que se explicita sobre democracia directa es la consulta popular del proyecto de unión centroamericana. El artículo 89 de la Constitución de ese país dispone que “El proyecto y bases de la unión se someterán a consulta popular”. Esta disposición, desprovista de desarrollo legislativo, tendría su origen en la Constitución de 1962.¹⁹

En República Dominicana, por su parte,

No existen disposiciones de índole constitucional o legislativa que instituya o regulen modalidades de democracia directa mediante las cuales la ciudadanía pueda participa en procesos de toma de decisiones, como pue-

¹⁸ Sánchez, Salvador, “La libre postulación presidencial”, *Revista Panameña de Política*, Panamá, núm. 6, julio-diciembre de 2008, pp. 9-20.

¹⁹ Véase, Artiga-González, Álvaro, “Reforma política en El Salvador”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA, 2008, pp. 525-569.

den ser la consulta popular a través de referendo o pleviscito, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato.²⁰

Así las cosas, pasemos a examinar algunos ordenamientos constitucionales en los que sí aparece la posibilidad del referéndum o plebiscitos.

1. *Guatemala*

Guatemala ha tenido alguna experiencia histórica con las consultas populares.²¹ Sólo en 1994, con la utilización del referéndum para aprobar una serie de reformas constitucionales, el instrumento adquiere una de sus formas típicas con las que aparece en democracia. La regulación constitucional guatemalteca prevé las siguientes cláusulas:

Artículo 173. Procedimiento Consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. [...] La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución.

Por su parte, el artículo 280 de la Constitución Guatemalteca estipula que el procedimiento contemplado en el artículo 173 se ejecutará la reforma de la Constitución, en una de sus modalidades. Aplicada a la reforma constitucional de 1999, los resultados fueron los siguientes:

²⁰ Duarte, Isis y Espinal, Rosario, “Reformas políticas en América Latina: República Dominicana”, en Zovatto, Daniel y J. Jesús Orozco Henríquez (coords.), *política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA, 2008, pp. 864-903.

²¹ Una experiencia que se remonta al referéndum de 21 de octubre de 1854, cuando el pueblo declaró vitalicio al dictador Rafael Carrera. El 25 de mayo de 1935, la institución del referéndum también sirvió para prolongar por seis años el mandato del también dictador Jorge Ubico. El 10 de octubre de 1954, se utilizó igualmente para ratificar la presidencia del coronel Carlos Castillo Armas, el golpista que derrocó al presidente democrático Jacobo Arbenz. Es decir, en las primeras tres ocasiones, sirvió de un instrumento para la legitimación autoritaria, y no para la profundización democrática.

<i>Papeleta</i>	<i>Votación Sí</i>	<i>Votación No</i>
Pregunta 1: Nación y pueblos indígenas	327 854	366 591
Pregunta 2: Organismo Legislativo	284 423	392 223
Pregunta 3: Organismo Ejecutivo	294 849	392 223
Pregunta 4: Organismo Judicial	316 656	373 025
Votación total	757 940	

FUENTE: Base de Datos Políticos de las Américas. (2001)²²

Como puede observarse de la lectura de las cláusulas constitucionales, es destacable la utilización del lenguaje referido a “decisiones política de especial trascendencia” y de “procedimiento consultivo”.

2. Nicaragua

En Nicaragua la Constitución establece claramente, desde 1995, que el régimen político es participativo:

Artículo 2. La soberanía nacional reside en el pueblo y la ejerce a través de instrumentos democráticos, decidiendo y participando libremente en la construcción y perfeccionamiento del sistema económico, político y social de la nación. El poder político lo ejerce el pueblo por medio de sus representantes libremente elegidos por sufragio universal, igual, directo y secreto, sin que ninguna otra persona o reunión de personas pueda arrogarse este poder o representación. *También podrá ejercerlo de manera directa por medio del referéndum y del plebiscito y otros procedimientos que establezcan la presente Constitución y las leyes* (subrayado mío).

La Ley Electoral (Ley 331 de 2000), regula las consultas populares en la forma de plebiscito o referéndum (título IX, capítulo único). Esa

²² Base de Datos Políticos de las Américas. (2001) Guatemala: Referéndum, 1999 [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Guate/ref99.html>, 22 de abril 2001.

regulación autoriza tanto la iniciativa del Ejecutivo como la popular, necesitándose en este último caso un número no menor de 50 000 firmas. El Consejo Supremo Electoral regulará tanto el calendario, como lo atinente al financiamiento para las campañas y el uso de los medios de comunicación (artículo 137).

Es relevante la distinción entre plebiscito y referéndum que hace la legislación nicaragüense (diferencia que también es observable en el caso de Honduras). Para la ley electoral nicaragüense, plebiscito es “la consulta directa que se hace al pueblo sobre decisiones que dentro de sus facultades dicte el Poder Ejecutivo y cuya trascendencia incida en los intereses fundamentales de la nación” (artículo 133), mientras que referéndum es “el acto de someter directamente ante el pueblo leyes o reformas, de carácter ordinario o constitucional, para su ratificación” (artículo 134).

La Ley de Participación Ciudadana desarrolló adicionalmente otras muchas formas de participación, que garantizan el derecho a participar a extranjeros residentes y adolescentes, en determinados ámbitos.²³

4. Honduras

En 2004 Honduras procedió a reformar el artículo 5o. de la Constitución, mediante el decreto núm. 242-2003. El nuevo artículo, bastante extenso, no sólo introduce el principio de la democracia participativa, sino que incorpora directamente la regulación de algunos instrumentos de participación directa, como el referéndum y el plebiscito. El artículo lee así:

Artículo 5o. El gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa del cual se deriva la integración nacional, que implica participación de todos los sectores políticos en la administración pública, a fin de asegurar y fortalecer el progreso de Honduras basado en la estabilidad política y en la conciliación nacional. A efecto de fortalecer y hacer funcionar la democracia participativa se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional. Una ley especial aprobada por dos terceras partes de la totalidad de los diputados del Congreso Nacional, determinará los procedimientos, requisitos y demás aspectos nece-

²³ Ley núm. 475. Aprobada el 22 de octubre de 2003, *La Gaceta*, núm. 241, del 19 de diciembre del 2003.

sarios para el ejercicio de las consultas populares. El referéndum se convocará sobre una ley ordinaria o una norma constitucional o su reforma aprobadas para su ratificación o desaprobación por la ciudadanía. El plebiscito se convocará solicitando de los ciudadanos un pronunciamiento sobre aspectos constitucionales, legislativos o administrativos, sobre los cuales los poderes constituidos no han tomado ninguna decisión previa. Por iniciativa de por lo menos diez (10) Diputados del Congreso Nacional, del presidente de la República en relación del Consejo de Secretarios de Estado o del seis por ciento (6%) de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral, habilitados para ejercer el sufragio, mediante sus firmas y huellas dactilares debidamente comprobadas por el Tribunal Supremo Electoral, el Congreso Nacional conocerá y discutirá dichas peticiones, y si las aprobara con el voto afirmativo de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros; aprobará un decreto que determinará los extremos de la consulta, ordenando al Tribunal Supremo Electoral, la convocatoria a la ciudadanía para el referéndum o el plebiscito. Corresponde únicamente al Tribunal Supremo Electoral, convocar, organizar y dirigir las consultas a los ciudadanos señaladas en los párrafos anteriores. El ejercicio del sufragio en las consultas ciudadanas es obligatoria. No serán objeto de referéndum o plebiscito los proyectos orientados a reformar el artículo 374 de esta Constitución. Asimismo no podrán utilizarse las referidas consultas para asuntos relacionados con cuestiones tributarias, crédito público, amnistías, moneda nacional, presupuestos, tratados y convenciones internacionales y conquistas sociales. Corresponde al Tribunal Supremo Electoral, informar en un plazo no mayor a diez (10) días al Congreso Nacional los resultados de dichas consultas. El resultado de las consultas ciudadanas será de obligatorio cumplimiento: *a)* si participan por lo menos el cincuenta y uno por ciento (51%) de los ciudadanos inscritos en el Censo Nacional Electoral al momento de practicarse la consulta, y *b)* si el voto afirmativo logra la mayoría de votos válidos. Si el resultado de la votación no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el siguiente periodo de gobierno de la República. El Congreso Nacional ordenará la puesta en vigencia de las normas que resulten como consecuencia de la consulta mediante el procedimiento constitucional de vigencia de la ley. No procede el veto presidencial en los casos de consulta por medio de referéndum o plebiscito. En consecuencia el presidente de la República ordenará la promulgación de las normas aprobadas.

La motivación expresa de la reforma fue que se introducía para consolidar la democracia, adecuando el sistema de representación “mediante la

adopción de mecanismos complementarios de participación directa del pueblo” (considerando 1). Que las consultas libres a los ciudadanos “son los mejores instrumentos de la democracia para fortalecer el diálogo entre gobernantes y gobernados” (considerando 2). Que la incorporación del referéndum y el plebiscito a la Constitución hondureña “fortalecerán la democracia representativa y participativa” (considerando 3).

Las características de la institución quedaron marcadas por una división esencial, entre referéndum y plebiscito, el primero de los cuales se referiría a la presentación y consideración de los ciudadanos de actos jurídicos ya formados por las autoridades representativas, y el plebiscito de actos pendientes de ser formulados.

5. Panamá

Panamá ha tenido previsto el referéndum en su Constitución Política, desde los años setenta. En la Constitución de 1972 incluso se señaló, y sigue vigente, que los “ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los concejos municipales” (artículo 239).

En aquella época también se incorporó la consulta popular en forma de plebiscito respecto a todo eventual tratado del canal de Panamá. Respecto a éste tema, el texto original de la Constitución de 1972, fue modificado en varias ocasiones.

La primera consulta popular de este tipo, fue efectivamente realizada en octubre de 1977 (Tratados Torrijos Carter) con el texto original y en un contexto autoritario, y la segunda en 2006, bajo la versión modificada en 2004, ya en plena democracia.

Artículo 325. Los tratados o convenios internacionales que celebre el órgano ejecutivo sobre el canal de esclusas, su zona adyacente y la protección de dicho canal, así como la construcción de un canal a nivel del mar o de un tercer juego de esclusas, deberán ser aprobados por el órgano legislativo y, luego de su aprobación, serán sometidos a referéndum nacional, que no podrá celebrarse antes de los tres meses siguientes a la aprobación legislativa. Ninguna enmienda, reserva o entendimiento que se refiera a dichos tratados o convenios tendrá validez, si no cumple con los requisitos de que trata el inciso anterior.

Esta disposición se aplicará también a cualquier propuesta de construcción de un tercer juego de esclusas o de un canal a nivel del mar por la ruta existente, que proponga realizar la autoridad del canal de Panamá, ya sea por administración o mediante contratos celebrados con alguna empresa o empresas privadas o pertenecientes a otro Estado u otros Estados. En estos casos, se someterá a referéndum la propuesta de construcción, la cual deberá ser aprobada previamente por el órgano ejecutivo y sometida al órgano legislativo para su aprobación o rechazo. También será sometido a referéndum cualquier proyecto sobre la construcción de un nuevo canal (1972, versión 2004).

En ésta segunda ocasión, la opción del sí al proyecto de ampliación del canal, obtuvo 705 284 votos, lo que representó 76.3% del total del los votos válidos emitidos, mientras que la opción del no consiguió 201 105 votos válidos, que representó 21.8% del total.²⁴ Hubo una participación electoral de 43.3%, que puede considerarse baja, pero que en todo caso debe compararse con otras consultas semejantes, y no con las elecciones generales. Los votos en blanco fueron 9.67 (1.1%) y los nulos fueron 7.673 (0.8%).²⁵

Algunas particularidades adicionales del referéndum en Panamá, se refieren a la regulación de la participación en ellos de movimientos no inscritos como partidos. Desde 1992 el Tribunal Electoral reglamenta vía decreto esta posibilidad, que fue particularmente notoria en 2006.²⁶

La Constitución vigente, tras la reforma constitucional de 2004, introdujo también la posibilidad de hacer cambios constitucionales mediante procedimientos como el de la Constituyente Paralela, al final del cuál debe someterse a la consideración popular el texto de la nueva Constitución:

Artículo 314. Podrá adoptarse una nueva Constitución, a través de una Asamblea Constituyente Paralela, que podrá ser convocada por decisión del órgano ejecutivo, ratificada por la mayoría absoluta del órgano legislativo, o por el órgano legislativo con el voto favorable de dos terceras partes de sus miem-

²⁴ Fanovich, Sigeilly y Sánchez, Salvador, “Panamá: El Canal como palanca del desarrollo”, *Revista Panameña de Política*, núm. 4, julio-diciembre, 2007, pp. 23-41.

²⁵ Tribunal Electoral de la República de Panamá, <http://www.tribunal-electoral.gob.pa/referendum/documentos/resultados/cuadro-01-por-circuito.xlsx>.

²⁶ Valdéz Escoffery, Eduardo, “Reforma electoral en América Latina: el caso de Panamá”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA, 2008, pp. 743-781.

bros, o por iniciativa ciudadana, la cual deberá ser acompañada por las firmas de, por lo menos, el veinte por ciento de los integrantes del Registro Electoral correspondiente al 31 de diciembre del año anterior a la solicitud. En este caso, los peticionarios tendrán hasta seis meses para cumplir con este requisito de conformidad con el reglamento que al efecto expida el Tribunal Electoral... (1972, versión 2004).

Artículo 314. El nuevo acto constitucional aprobado con arreglo a este método será sometido a referéndum convocado por el Tribunal Electoral en un periodo no menor de tres meses, ni mayor de seis meses, contado a partir de la fecha de su publicación en el *Boletín del Tribunal Electoral*.

El acto constitucional aprobado con arreglo a cualquiera de los procedimientos señalados en este artículo y en el artículo anterior, empezará a regir desde su publicación en la *Gaceta Oficial*, la cual deberá hacerse por el órgano ejecutivo, dentro de los diez días hábiles que siguen a su ratificación por la Asamblea Nacional, o dentro de los treinta días hábiles siguientes a su aprobación mediante referéndum, según fuere el caso, sin que la publicación posterior a dichos plazos sea causa de inconstitucionalidad.

En el periodo examinado, debe agregarse, se realizaron al menos otras tres consultas populares nacionales: reformas constitucionales aprobadas por referéndum no previsto en la Constitución (1983), reformas constitucionales según lo previsto en la Constitución, rechazadas en 1994, y nuevamente, reformas constitucionales rechazadas, en 1998.

En lo que respecta al uso del referéndum en el marco de la reforma de la Constitución, es importante la experiencia de 1983, que fue impugnada por inconstitucional, al no enmarcarse en la cláusula de reforma vigente en la época. La reflexión de la Corte Suprema de Justicia, al determinar la constitucionalidad de la convocatoria a referéndum, fue la siguiente:

El artículo 140 de la Constitución, por lo tanto, interpretado en el contexto amplio de las normas constitucionales y no con un criterio restrictivo y excluyente, debe aceptarse que se refiere al sistema jurídico de reformas normales y corrientes, sin que ello, claro está, signifique que en ciertos casos y situaciones dadas en la realidad social y política nacional, se tenga que recurrir a otros procedimientos de reformas regulares y democráticas aún cuando éstos no estuvieren expresamente contemplados en normas de rango constitucional, pero que tienen pleno fundamento y justificación en el marco amplio de la Constitución.

Así, cuando se crean esas condiciones que afectan en una forma u otra, o cambien sustancialmente las instituciones creadas en la propia Constitución el artículo 140 que se analiza resulta ineficaz, constitucional y jurídicamente como método o procedimiento reformativo a la Constitución.

En ese sentido, cuando los Órganos del Estado se proponen perseguir esos propósitos de reformas substanciales tiene que recurrir (sic) fuente originaria del poder público, para que sea el titular legítimo de ese poder, el pueblo, el que decida mediante su expresa voluntad fiel y honradamente respetadas la validez constitucional y jurídica del acto emanado de uno de los Órganos del Estado.²⁷

Es significativo que todas las reformas constitucionales sometidas a referéndum hayan abordado temas importantes del diseño del sistema electoral y de partidos, en especial la de 1983 (enmarcada en una de las transiciones de la democracia en Panamá, que fracasó luego del fraude electoral de 1984), la reforma integral de la Constitución de 1972 en 1994, y la pretendida adopción de la reelección presidencial y nuevas normas sobre el Tribunal Electoral, en 1998.²⁸

6. *Costa Rica*

El referéndum en Costa Rica aparece como herramienta democrática participativa en escala nacional con las reformas constitucionales de 2002 y 2003. La primera utilización de estas disposiciones ocurre en 2007, en relación del proyecto de ley de aprobación del “Tratado de Libre Comercio República Dominicana, Centroamérica-Estados Unidos” (TLC).

Artículo 9. El gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial (2003).

²⁷ Fallo de 21 de abril de 1983. No publicado en la G.O., Publicado en el *Registro Judicial* de abril de 1983, pp. 100-122. Ponente: Rodrigo Molina. Recurrente: Miguel Antonio Bernal, Enrique Adames y Joaquín Ortega.

²⁸ En diciembre de 1940 ya se había celebrado un referéndum para ratificar la Constitución Política que entró a regir el 2 de enero de 1941.

Artículo 105. La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa por medio del sufragio. Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente, salvo por los tratados, conforme a los principios del derecho internacional.

El pueblo también podrá ejercer esta potestad mediante el referéndum, para aprobar o derogar leyes y reformas parciales de la Constitución, cuando lo convoque al menos un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral; la Asamblea Legislativa, mediante la aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros, o el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

El referéndum no procederá si los proyectos son relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

Este instituto será regulado por ley, aprobada por las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Por propio mandato de la Constitución, la institución del referéndum requería de una ley que la desarrollara, la cual fue efectivamente expedida en marzo de 2006: Ley sobre Regulación del Referéndum (núm. 8492 del 9 de marzo).²⁹

El referéndum en Costa Rica se ha establecido tanto en su modalidad legislativa (tanto constitutivo como abrogativo) como constitucional.

Por otro lado, su ejercicio plantea varias limitaciones importantes, referidas a los tiempos de su realización (nunca seis meses antes ni después de una elección presidencial), materiales (quedando excluidos materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa), y requiriendo también superar un umbral de participación. “Al menos, el treinta por ciento (30%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, para la legislación ordinaria, y el cuarenta por ciento (40%) como mínimo, para las reformas parciales de la Constitución y los asuntos que requieran aprobación legislativa por mayoría calificada”.

²⁹ Sobrado González, Luis Antonio, “Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 4, segundo semestre, 2007.

La iniciativa para promoverlo pertenece al Ejecutivo (+29 diputados), al Legislativo (aprobado por 2/3 partes de sus miembros) y a los ciudadanos, para lo que es necesario la adhesión de 5% del padrón electoral.

Por otro lado, el artículo 168 de la Constitución de Costa Rica manda la realización de otro tipo de consultas populares, en caso de alterarse la división político administrativa del Estado:

Artículo 168. Para los efectos de la Administración Pública el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales.

La Asamblea Legislativa podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la Asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración.

La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la Asamblea Legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros.

Se trata esta de una modalidad de consulta popular, cuyo antecedente efectivo más remoto es la decisión tomada por los pueblos de lo que hoy es Guanacaste, de integrarse a Costa Rica, en 1824.

VIII. CONCLUSIONES

Las reflexiones siguientes han sido elaboradas sobre la base de las interrogantes que se plantearon durante el seminario internacional 2009 sobre Nuevas Tendencias en el Constitucionalismo Latinoamericano.

A ese respecto, la primera conclusión es que, sin duda, la democracia representativa ha constituido una variable central en el proceso de democratización de la región. Ha sido un mínimo indispensable para muchos actores.

Hasta ahora, los instrumentos de democracia participativa sólo plantean un reto relativo. Parece imperioso sin embargo prestar atención a la promesa incumplida de la representatividad política. El flanco más notoriamente débil de las democracias en la región, es la posibilidad de que las elecciones no integren a la comunidad política a la que sirven como mecanismo de selección de líderes (como mínimo). Los espacios de

apertura a la participación política electoral (requisitos para la inscripción de partidos políticos; proporcionalidad del sistema electoral aplicado a las elecciones parlamentarias; participación en el sufragio activo y pasivo de todos los sectores; financiamiento de las campañas, acceso a los medios de comunicación), deben ser observados.

Los instrumentos típicos de la democracia directa sólo parecen haberse extendido en la región de forma parcial y limitada. Además, en los ordenamientos constitucionales que los recogen, dichos instrumentos (hablo en particular de las consultas populares) aparecen como herramientas para profundizar las democracias existentes, se activan por estímulo, principalmente, de los propios sujetos típicos del sistema de partidos.

Esto no significa que estas herramientas no tengan capacidad para movilizar a grandes sectores de la sociedad, incluso estimulando la participación electoral significativamente. En este punto, los ejemplos contrapuestos del referéndum sobre el TLC en Costa Rica, o el referéndum sobre la ampliación del canal, en Panamá, son casos contrapuestos.

Por otro lado, algunas de las formas típicas de democracia participativa, están regulados de forma tal que son en gran medida una ficción. En este sentido, las condiciones para presentar candidaturas independientes de los partidos, que con frecuencia hacen señalamiento de número de adherentes, suele plantear una restricción difícil de superar, equivalente a los efectos reductores de los límites para la inscripción de partidos políticos o barreras electorales altas. Esto puede observarse, al menos, en los requisitos necesarios para convocar popularmente una Asamblea Constituyente en Panamá.

Las reformas que profundicen la democracia en el sentido de democracia participativa, producen cambios en las interacciones con los actores políticos preexistentes. Sin embargo, es destacable que en realidad, los actores que se aprovechan de estas nuevas oportunidades de participación, pueden ser los mismos actores (en cuanto individuos) que en una determinada coyuntura quedan al margen de las formas usuales de representación política. Este efecto no resulta incluyente por tanto ni de nuevos actores ni de nuevas temáticas, y resulta particularmente tensa la interacción resultante, aunque poco productiva en términos de representación.

Las tensiones formales vienen a ser una consecuencia provisional del proceso de incorporación de nuevas instituciones. Por ejemplo, si la introducción o el desarrollo detallado se lleva a cabo a nivel constitucional

(lo que no ocurre siempre), el desarrollo legislativo, reglamentario y jurisprudencial posterior, se ejecutará en un probablemente largo periodo de identificación y superación de las tensiones jurídicas consiguientes.

Las formas en que el referéndum aparece en la región, es diversa. En ocasiones aparece junto a la institución análoga (pero diferente) del plebiscito; en otras, se presenta en el marco de aprobación de actos de las autoridades representativas (como reformas legales o constitucionales). Con poca frecuencia está regulado el referéndum como un producto de la iniciativa popular. Cuando aparece, además, la regulación lo acota: la necesidad de números altos de adherentes a la iniciativa popular, los temas excluidos por mandato constitucional, etcétera, son importantes. La mayor apertura suele aparecer en el marco de asuntos aparentemente menos sensibles, como en el marco de la gestión local.

Los principales defectos, podrían estar relacionados en el impacto sobre la legitimidad de la democracia representativa como forma de gobierno, y de las instituciones políticas, entre ellas especialmente los partidos políticos. La participación acentúa la descentralización de las instituciones representativas para la solución, pero no deja de colocarlas como blanco de la crítica.

Sus insuficiencias estarían planteadas principalmente en relación a lo que se espera de ellas, y lo que realmente pueden proporcionar. De alguna manera le pasa lo mismo a la democracia participativa que a la democracia representativa: la promesa pone el listón muy alto.

Puede afirmarse que hay elecciones libres y justas en Centroamérica. Los déficits de la democracia electoral están principalmente en la regulación del financiamiento. Se pierde de vista con extremada frecuencia que el financiamiento, como el acceso o control de los medios de comunicación de masas, determina en gran medida las posibilidades de que la mínima información necesaria para tomar una decisión, llegue al elector.

El perfeccionamiento de la democracia representativa puede hacerse sin caer en la ingobernabilidad, pero no sin hacer a la democracia más representativa. En este sentido, los escenarios son los de observar los efectos desproporcionales y excluyentes de los sistemas electorales, incluyendo el asunto del financiamiento. Miro particularmente a los umbrales para la fundación y sobrevivencia de partidos políticos, a las fórmulas electorales, a la magnitud de las circunscripciones, al tamaño de las asambleas. La democracia interna de los partidos, también debe ser ob-

servada. Esto no es lo mismo que la democracia participativa, sino el fortalecimiento de los partidos.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARTIGA GONZÁLEZ, Álvaro, *El proceso de estructuración de los actuales sistemas de partidos políticos en Centroamérica*, <http://www.iis.ucr.ac.cr/publicaciones/libros/textos/2/democracia/03Alvaro%20Artiga.pdf>.
———, *Sistemas electorales y sistemas de partidos en Centroamérica y Panamá*, El Salvador, diciembre de 2002.
- BROWN ARAÚZ, Harry, “Los sistemas electorales en la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, *Revista Panameña de Política*, Panamá, núm. 6, julio-diciembre de 2008.
- CASTILLERO CALVO, Alfredo (dir.), “Transición a la democracia en Panamá”, *Historia general de la República de Panamá*, Comisión Nacional del Centenario, vol. III, t. II, agosto de 2004.
- FANOVICH, SIGEILLY Y SÁNCHEZ, Salvador, “Panamá: el canal como palanca del desarrollo”, *Revista Panameña de Política*, núm. 4, julio-diciembre de 2007.
- GARCÍA DIEZ, Fátima, *Procesos contemporáneos de reforma electoral en América Central y Caribe*, AECI-Universidad de Salamanca, 2005.
- ROJAS BOLAÑOS, Manuel, *Sistemas de partidos y crisis de la representación en Centroamérica*, México, San Cristóbal de Las Casas, 14 de marzo de 2005.
- SÁNCHEZ, Salvador, “La libre postulación presidencial”, *Revista Panameña de Política*, Panamá, núm. 6, julio-diciembre de 2008.
- SOBRADO GONZÁLEZ, Luis Antonio, “Primera experiencia de referéndum en Costa Rica: regulación y alcances”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 4, segundo semestre de 2007.
- ZOVATTO, Daniel Y OROZCO HENRÍQUEZ, J. Jesús (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*, México, UNAM-IDEA, 2008.