



**Pactos sociales y participación en las políticas públicas:
governabilidad neocorporativa en América Central**

**Jean-Paul Vargas
Dennis P. Petri
(Coordinadores)**

Rosa Dolores Conde Rabanales
Johanna Leinius
Narciso Machuca Gómez
Lenina Meza
Carla Morales Rojas
Nidia Pineda
Jan Stelter
Omar Treminio López
Melissa Zamora Monge

Octubre, 2007

Presentación de las y los autores

Rosa Dolores Conde Rabanales

Guatemalteca. Directora de la Asociación Vilaflor dedicada al desarrollo rural, comunitario y apoyo al adulto mayor, Licenciada en Trabajo Social de la Universidad de San Carlos de Guatemala, socióloga de la Universidad Autónoma de México UNAM, Coordinadora Nacional de Mesas de Concertación y Seguimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala, facilitadora de varios diplomados en Participación Ciudadana y Construcción de la Paz, capacitadora y directora de Programas de Investigación y capacitadora en Negociación y Resolución de conflictos, directora de varios departamentos de Trabajo Social, Promotora de la Paz graduada en la Universidad Rafael Landívar de Guatemala. Posee una gran experiencia en el campo de Investigación Social sobre Resolución de Conflictos, ha sido llamada por varios entes gubernativos para Asesorías en la rama del DIH en Guatemala. Asesora del despacho de Dirección de CALAS, Secretaría de Análisis Estratégicos, ha escrito en varios diarios como La Cuerda, Revista Visión, Observadora de Comisios Electorales. Principalmente posee una gran experiencia en acompañamiento con miembros refugiados y retornados del conflicto armado en Guatemala. Investigadora de Fotografía Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica.

Johanna Leinius

Alemana-Finlandesa. Actualmente es estudiante visitante de la Universidad de Helsinki (Finlandia) en la Facultad de Ciencias Sociales. Desde el año 2005 cursa la carrera de International Political Management en la Hochschule Bremen en Bremen (Alemania). En el año 2007 se desempeñó como pasante en la Fundación Arias en el área de Altos Estudios en Ciencias Sociales. Desde el año 2006 es socia de la Association des États Généraux des Etudiants de l'Europe. (johanna.leinius@googlemail.com)

Narciso Machuca Gómez

Panameño. Licenciado en Ciencias Económicas de la Universidad de Panamá y Profesor en Educación Media (Post-Grado), especialización en Ciencias Económicas de la Universidad de Panamá. Actualmente se desempeña como Director Ejecutivo del Instituto Panameño de Desarrollo Humano y Municipal (IPADEHM). Trabajó como Director de Proyectos Municipales de la Fundación Interamericana de Estados Unidos en el IPADEHM en el Programa: "Organización Comunitaria y Desarrollo Local de Bases", como Coordinador del Proyecto de Equidad de Género en los Municipios, desarrollado por la Unión Europea en el Programa Promoción de la Igualdad de Oportunidades en Panamá. También trabajó como consultor para el Banco Mundial, la Fundación Interamericana y la Fundación Centroamericana de Estudios Políticos (FUNCEP), el PNUD en Panamá y la Fundación DEMUCA (Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe).

Lenina Meza

Hondureña. Licenciada en Periodismo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Actualmente, labora como periodista para la Red Probidad-Honduras, una organización que trabaja por la transparencia y la lucha contra la corrupción en América Latina. También trabaja como Consultora de la Cooperación Técnica Alemana. Trabajó como Consejera del Instituto Alfonso Guillén Zelaya, Coordinadora de Periodistas Frente a la Corrupción en el marco del "Proyecto IFEX en Honduras" y como Asistente de la Secretaría Técnica Ejecutiva del Comité por la Libre Expresión (C-Libre). (leninameza@probidad.org)

Carla Morales Rojas

Costarricense. Es licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y cuenta con una Maestría en Derechos Humanos, actualmente se desempeña como Directora Técnica de la Fundación Arias y es docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Ha dirigido a nivel regional centroamericano, proyectos relacionados con la participación política de las mujeres y desarrollo local, entre los que destaca el de presupuestos participativos. Asimismo, ha brindado capacitación a mujeres, organizaciones no gubernamentales y entidades públicas en temas como liderazgo, incidencia, negociación y otros. Ha participado en la elaboración de investigaciones e instrumentos metodológicos en temas como: incorporación del enfoque de género en las políticas públicas, mujeres y paz, participación política de las mujeres, derechos económicos de las mujeres, descentralización, desarrollo local y participación ciudadana entre otros. (carla@arias.or.cr)

Dennis P. Petri

Mexicano-Neerlandés. Estudiante del Ciclo América Latina, España, Portugal del Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) de París (Francia), becado de excelencia del gobierno francés, aplicante al Master de Investigación en Política Comparada, especialidad América Latina. Actualmente se desempeña como pasante en la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano en Costa Rica, en calidad de asistente de investigación. Realizó una investigación para el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB) sobre *Autonomías Departamentales y Fortalecimiento del Estado Nacional* (2006), que publicó en la revista *Visages d'Amérique latine* en diciembre de 2006. Participó en varios proyectos institucionales de Sciences Po como la publicación del *Atlas de l'Amérique latine* (2006, bajo la dirección de Olivier Dabène) y el Observatorio Electoral de América Latina. (dennis.petri@sciences-po.org)

Nidia Pineda

Hondureña. Licenciada en Periodismo de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Actualmente, labora como periodista para la Red Probidad-Honduras, una organización que trabaja por la transparencia y la lucha contra la corrupción en América Latina. Trabajó como Facilitadora de País para Probidad para América Latina en Honduras (enero de 2006 – a la fecha), como Consultora temporal para la Cooperación Técnica Alemana, como Ejecutiva de Programa en Probidad para América Latina en Honduras (marzo de 2005 – diciembre 2005), y como Asistente Júnior en la Unidad de Información Pública del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. (npineda@probidad.org)

Jan Stelter

Alemán. Licenciado en Ciencias Políticas de la Universidad de Rostock, estudió en la Escuela de Ciencias Sociales y Administrativas, con *un mayor* en Ciencias Políticas y *un minor* en Historia Moderna. Se ha especializado en temas relacionados con América Latina, especialmente sobre sistemas electorales, sistemas de partidos políticos y comportamientos en las relaciones entre actores políticos y sociales. Realizó una pasantía de un año en la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

***Omar Treminio
López***

Nicaragüense. Tiene una licenciatura en Sociología de la Universidad Centroamericana, una licenciatura en Derecho de la Universidad Popular de Nicaragua, un postgrado en Derecho Parlamentario y un postgrado sobre “El Nuevo Proceso Penal Nicaragüense” de la Universidad Centroamericana. Participó como consultor independiente en varias investigaciones sobre Participación Política de Mujeres Rurales en Nicaragua, Gestión Municipal y Participación Ciudadana. Actualmente se desempeña como Coordinador Territorial en la Fundación para el Desarrollo “Ruben Darío” (FUPADE). También trabajó como oficial de unidad de proyectos en el Instituto de Investigaciones y Gestión Social (INGES).

***Jean Paul Vargas
Céspedes***

Costarricense. Coordinador Regional del Programa de Gestión del Conocimiento de la Fundación DEMUCA, investigador asociado del Instituto de Altos Estudios de la Fundación Arias y docente en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Miembro de la Comisión del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Cuenta con una amplia experiencia profesional como asesor legislativo en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, durante los períodos constitucionales 1994 – 1998 y 1998 – 2002. Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Internacional de las Américas, donde obtuvo una licenciatura con énfasis en Comercio Exterior. Magíster Scientiae en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Económicas Internacional por la Universidad Santa Lucía. Graduado con honores de la Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas y graduado también con honores del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, ambos programas de la Universidad de Costa Rica. Cuenta con diversas investigaciones en temas como: relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la región centroamericana, la dinámicas de incidencia de la sociedad civil organizada en las políticas públicas en Centroamérica, partidos políticos, descentralización, participación ciudadana y análisis presupuestario. (jp Vargas@demuca.org)

***Melissa Zamora
Monge***

Costarricense. Bachiller en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, candidata a la Licenciatura en Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica. Actualmente tiene el cargo de Asistente de Investigación en el Área de Altos Estudios e Investigación de la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, donde se ha venido especializando en el análisis de los sistemas políticos centroamericanos, tendencias de la participación ciudadana y gobernabilidad democrática. (melissaz@arias.or.cr)

Tabla de Contenidos

	Página
Presentación de las y los autores	ii
Tabla de contenidos	iv
Presentación	1
<u>Parte I - Gobernabilidad, políticas públicas y neocorporativismo</u>	
Capítulo I - Una mirada conceptual	12
I. Hacia una noción de gobernabilidad democrática	15
II. El proceso de formulación de las políticas públicas	20
III. Entre la tensión social y el conflicto político: las políticas públicas	27
IV. Neocorporativismo y políticas públicas	33
Bibliografía	49
<u>Parte II - Análisis de casos</u>	
Capítulo II – Grupos de presión y oposición parlamentaria: Guatemala	55
I. Contexto Nacional	57
1.1 Contexto Político	57
1.2 Contexto Socio-Económico	57
II. Ingeniería del Sistema	62
2.1 Sistema Electoral	62
2.2 Sistema de Partidos	65
2.3 Sistema de gobierno	68
III. Gabinete Presidencial	71
3.1 Análisis Institucional	71
3.2 Gabinete presidencial y disciplina partidaria	75
3.3 Control político al gabinete presidencial	77
IV. Análisis de las interacciones parlamentarias	80
V. Dinámicas de los grupos de presión	88
Una reflexión final	94
Bibliografía	100
Anexo N° 1 - Cronología de los procesos electorales guatemaltecos	102
Capítulo III – Grupos de presión y oposición parlamentaria: Honduras	104
I. Contexto nacional	105
1.1 Contexto Político	105
1.2 Contexto Socio-Económico	108
II. Ingeniería del Sistema	111
2.1 Sistema Electoral	111
2.2 Sistema de Partidos	113

2.3 Sistema de Gobierno	116
III. Gabinete presidencial	117
IV. Calidad de la oposición política	126
4.1 Oposición parlamentaria	126
4.2 Oposición extraparlamentaria	138
4.3 Las principales estrategias que utiliza el Poder Ejecutivo para relacionarse con los grupos de presión	144
Una reflexión final	155
Bibliografía	158
Capítulo IV - Grupos de presión y oposición parlamentaria: El Salvador	160
I. Contexto Nacional	161
1.1 Contexto Político	161
1.2 Contexto Económico	163
1.3 Contexto social	164
II. Ingeniería del Sistema	167
2.1. Sistema Electoral	167
2.2 Sistema de Partidos	172
2.3 Sistema de Gobierno	175
III. Gabinete Presidencial	179
3.1 Potestades del Gabinete Presidencial	179
3.2 Funcionamiento del Gabinete Presidencial	185
3.3 Estrategias de conformación del Gabinete Presidencial	185
3.4 Las relaciones entre el Gabinete Presidencial y la Asamblea Legislativa	187
IV. Calidad de la oposición política	190
4.1 Oposición parlamentaria	190
4.2 Oposición extraparlamentaria	198
V. Procesos de concertación	206
Una reflexión final	211
Bibliografía	215
Capítulo V - Grupos de presión y oposición parlamentaria: Nicaragua	218
I. Contexto nacional	220
1.1 Contexto Político	220
1.2 Contexto Social	221
1.3 Contexto Económico	222
II. Ingeniería del Sistema	223
2.1 Sistema Electoral	223
2.2 Sistema de Partidos	231
2.3 Sistema de Gobierno	232
2.4 Espacios formales de participación ciudadana	234
III. Gabinete Presidencial	236
IV. Calidad de la oposición política	242
4.1 Oposición parlamentaria	242
4.2 Oposición extraparlamentaria	252
V. Los procesos de concertación	259
Una reflexión final	260
Bibliografía	262
Anexo N° 1 - Tipo de comisiones parlamentarias en Nicaragua	266

Anexo N° 2 - Partidos resultantes en Nicaragua de las elecciones 2006	267
Anexo N° 3 - Organigrama del CONPES	268

Capítulo VI - Grupos de presión y oposición parlamentaria: Costa Rica 269

I. Contexto Nacional	271
II. Ingeniería del Sistema	279
2.1. Sistema Electoral	279
2.2 Sistema de Partidos	284
2.3 Sistema de Gobierno	288
III. Gabinete Presidencial	292
IV. Calidad de la oposición política	299
4.1 Oposición parlamentaria	299
4.2 Oposición extraparlamentaria	309
V. Procesos de concertación	320
Una reflexión final	323
Bibliografía	325

Capítulo VII – Grupos de presión y oposición parlamentaria: Panamá 329

I. Contexto nacional	330
1.1 Contexto Político	330
1.2 El Canal de Panamá	330
1.3 Contexto Socio-Económico	333
II. Ingeniería del Sistema	334
2.1 Sistema Electoral	334
2.2 Sistema de Partidos	335
2.3 Sistema de Gobierno	337
III. Gabinete Presidencial	339
3.1 Funcionamiento del Gabinete	339
3.2 Conformación de los Gabinetes entre 1998 y 2006	342
3.3 Una potestad exclusiva del Presidente: los cambios de Ministros	343
3.4 Falta de fuerza o preservación: la ausencia de votos de censura	343
3.5 Un Ministerio con otras funciones: el Ministerio de la Presidencia	344
IV. Calidad de la oposición política	344
4.1 La oposición parlamentaria	344
4.2 La oposición extraparlamentaria	347
V. Procesos de concertación	352
Una reflexión final	355

Parte III - Análisis comparado

Capítulo VIII – Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa 356

I. Construcción democrática centroamericana: <i>entre la representación y la representatividad</i>	364
II. Del principios de separación de poderes a la necesidad de complementariedad	390
2.1 Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo	390
2.2 Gabinetes presidenciales	395

III.	Parlamentos centroamericanos: entre la participación y el ejercicio del veto	402
3.1	<i>El institucionalismo contextualizado</i>	403
3.2	<i>El impacto de las Asambleas Legislativas</i>	405
3.3	<i>Poderes constitucionales del Presidente en la relación con el Poder Legislativo</i>	414
3.4	<i>Poderes partidarios del Presidente en la relación con el Poder Ejecutivo y la influencia de la constelación de poderes y distribución de recursos en la Asamblea</i>	426
3.5	<i>Mecanismos de control político</i>	465
3.6	<i>Los jugadores con veto y su influencia en el proceso de formulación de políticas públicas</i>	491
3.7	<i>Establecimiento de la agenda en países Centroamericanos</i>	496
3.8	<i>Identificación de los jugadores con veto: pasos analíticos</i>	497
	Primer paso: Jugadores con veto institucionales y partidarios	498
	Segundo paso: Jugadores con veto partidarios	499
	Tercer paso: Aplicación de la regla de absorción	499
	Cuarto paso: Jugadores con veto no institucionales potenciales	500
3.9	<i>Identificación de los jugadores con veto en los países Centroamericanos</i>	500
	Jugadores con veto en Guatemala	500
	Jugadores con veto en Honduras	507
	Jugadores con veto en El Salvador	510
	Jugadores con veto en Nicaragua	518
	Jugadores con veto en Costa Rica	521
	Jugadores con veto en Panamá	528
IV.	El empoderamiento de los colectivos sociales y la emergencia de una gobernabilidad neocorporativa en la región centroamericana	533
4.1	<i>Institucionalización de una cultura de rendición de cuentas en la región centroamericana</i>	533
4.2	<i>Institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas</i>	540
4.3	<i>Las tendencias neocorporativas en Centroamérica: una interacción entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los colectivos sociales</i>	546
4.4	<i>La necesidad de desarrollar la participación en el proceso de formulación de políticas públicas</i>	548
4.5	<i>La escasa utilización de la iniciativa legislativa nacional</i>	563
4.6	<i>La oposición extra-parlamentaria: conflictos entre actores políticos y sociales</i>	565
4.7	<i>Las estrategias del Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política: de la institucionalización de la concertación a la instrumentalización de la sociedad civil</i>	568
4.8	<i>El referéndum: una práctica poco desarrollada en Centroamérica</i>	569
	Una reflexión final	586

Presentación

El Istmo Centroamericano, con sus 38.7 millones de habitantes, inicia el siglo XXI arrastrando el pesado lastre de conflictos y desequilibrios heredados del conflicto armado y aún no resueltos. La confluencia y el desbordamiento de asimetrías sociales y económicas se perciben tanto desde una mirada regional, como a partir de las profundas diferencias internas de cada país, especialmente entre los territorios rurales y urbanos. Esta situación revela un mosaico de sociedades con amplias y muy marcadas diferencias, pese a compartir una historia y cultura con múltiples puntos de encuentro.

Además de secuelas en materia de rendimientos de las políticas públicas, el período de conflicto armado deja también una honda huella en el campo institucional y en el de los valores sociales que demandan el fortalecimiento de los canales de comunicación y de la institucionalidad regional, para responder a las necesidades imperantes.

Las democracias centroamericanas se encuentran ante una encrucijada en su capacidad de respuesta institucional, pues requieren atender un déficit histórico institucional que se encuentra constantemente en crecimiento ante los problemas de la actualidad; aún cuando el reto principal sigue siendo el mismo: *lograr mejores niveles de cohesión social*.

Las tensiones político sociales oscilan entre las exigencias de aquellos colectivos sociales quienes demandan una mayor democratización de las instituciones públicas, y quienes exigen una mayor eficiencia y legitimidad en el rendimiento de dichas instituciones para canalizar sus demandas sociales. Paralelo a ello, la atrofia del accionar gubernamental, sea por la ineficacia o por una sobredemanda de necesidades sociales sin respuesta oportuna son estandartes que abren espacios para empoderar actores sociales, quienes proclaman mayores oportunidades de participación en los espacios de decisión política.

Esta situación particular pone a la cultura política de cada uno de los países en confrontación ante una reconfiguración del imaginario colectivo, particularmente desde la visión de los colectivos sociales, pues sobrepone por una parte el ideal del rendimiento democrático versus el fortalecimiento de la institucionalidad. En un punto entre quienes desean y hacen incidencia para una mayor gobernabilidad democrática y quienes su agenda política se concentra única y exclusivamente en más gobernanza democrática del sistema, es decir quienes se focalizan en los resultados sin considerar los diseños institucionales y en quienes buscan resultados amparados a transformaciones armónicas en las institucionalidad.

En el ciclo post-transición electoral, la dificultad principal del Estado es su incapacidad material y técnica de responder a las esperas de los ciudadanos, en una sociedad cada vez más compleja, con ciudadanos cada vez más exigentes, y con demandas cada vez más desagregadas y fragmentadas. Ante esta realidad se destacan en la región centroamericana colectivos sociales con un fuerte capital social para incidir y defender intereses particulares, especialmente el sector empresarial, y otros grupos de organizaciones cuyo involucramiento en la vida política es más de forma esporádica, empírica y en función particular de la defensa

de sus intereses cuando consideran que una determinada iniciativa o política pública puede erosionarlos.

Se evoca con frecuencia la existencia de una “*crisis de la representación y de agregación de intereses*” como explicación de la desafección democrática del cual parecen padecer los países centroamericanos. Los ciudadanos ya no se reconocen en sus representantes, los políticos ya no son capaces de responder a las esperas de los ciudadanos... En sumo, los representantes ya no representan...

Esta crisis de la representación se manifiesta a través de un cierto número de fenómenos como por ejemplo las altas tasas de abstencionismo electoral, la disminución del compromiso político y sindical, la degradación de la imagen de las instituciones políticas, las tendencias populistas o demagógicas de ciertos políticos y sobretodo la importancia creciente de la conflictividad social, tanto en número como en intensidad.

Se pueden identificar varias explicaciones multidimensionales y multicausales a esta crisis de representación. Las explicaciones antropológicas identifican al individualismo generado por la globalización. Las explicaciones institucionales subrayan la inadecuación de las instituciones a las necesidades de la sociedad moderna. Las explicaciones políticas abarcan factores como la deficiente comunicación e información de los representantes, la débil reactividad de los representantes a las demandas sociales y la crisis de la oferta política y del sistema de partidos.

Entonces durante las dos últimas décadas, la crisis de la representación de los partidos políticos en la región centroamericana se ha visto agravada por la incapacidad de las instituciones políticas para realizar eficiente y eficazmente sus funciones. Excesiva burocratización, como punto focal del desmedido crecimiento de los aparatos estatales; corrupción manifiesta en diversos estratos de la administración pública y bajos niveles de participación y control, tienen sumidas en el descrédito a las instituciones políticas. El efecto inmediato es la pérdida de la legitimidad política. Los sistemas políticos se han quedado rezagados frente a la creciente aceleración de los acontecimientos, demostrando cada vez más una menor capacidad de respuesta ante las más complejas y numerosas demandas y expectativas de los ciudadanos.

Sobre los partidos políticos – los actores clásicos – se ciernen mayores conminaciones y los recelos alcanzan proporciones apocalípticas. La mayoría de los estudiosos aciertan al señalar las principales causas de su descalificación una visión autoreferencial y autista de los partidos políticos.

Sin embargo, las explicaciones institucionales sobre las causas coyunturales y estructurales de esta crisis de representación y agregación de intereses de los partidos políticos no son suficientes, pues tiende a expresarse en diferentes grados en cada uno de los países

centroamericanos, el balance general, como bien lo expresaba ya Fernando Carrillo estamos ante un déficit democrático, pero aún así la política importa (2002).¹

Aún cuando en la región existen tenues o profundas diferencias entre sus sistemas electorales, sistema de partidos políticos y sistemas de gobierno, lo cierto es que el empoderamiento de los grupos de presión es una de las múltiples consecuencias de la debilidad de los partidos políticos. Sin embargo los mismos colectivos sociales tampoco escapan a esta crisis de representación y agregación de intereses, mostrando en ocasiones su incapacidad o falta de voluntad real por articular intereses sociales y de federar a diferentes sectores en una agenda social común

Éste empoderamiento de los colectivos sociales en la esfera de lo político y de las políticas públicas ha generado una reconfiguración y realineamiento de relaciones de poder, pues son ahora los colectivos sociales quienes en ciertas temáticas y ciertos momentos logran ejercer un papel protagónico como jugadores sociales con poder de veto formal e informal. Es decir, la región centroamericana se encuentra experimentando dinámicas de una oposición extraparlamentaria quien tiende a matizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Si bien, en muchas ocasiones la oposición extraparlamentaria ejerce una fuerte presión hacia la agenda del Poder Ejecutivo, la praxis centroamericana demuestra que no necesariamente ello va en sintonía o convergencia con el comportamiento de la oposición parlamentaria. De hecho en ocasiones el ejercicio de la oposición extraparlamentaria tiende a generar presiones contra la misma oposición parlamentaria. Por tanto, las modalidades de ejercicio de oposición son variables y cambiantes, en función del tema y del contexto, pero los partidos políticos ahora tienen que competir con otros actores cuya representatividad y legitimidad cada vez es más alta.

Los grupos de presión, reconocen la necesidad de establecer alianzas con distintos sectores para lograr la inclusión de sus intereses particulares, encontrando así en una primera instancia un puente de acción con la oposición parlamentaria. Por otra parte, también el Poder Ejecutivo cuando se enfrenta ante una oposición reacia a una determinada iniciativa de ley recurre a los grupos de presión como vía de sensibilización sobre la representatividad del interés general.

El resultado entonces es un juego de mutua dependencia y volatilidad entre la oposición parlamentaria y la oposición extraparlamentaria – grupos de presión –, pues dado que los colectivos sociales nunca serán homogéneos, siempre habrá ante una determinada política pública grupos a favor y en contra. La diferencia es posible hallarla desde la dinámica parlamentaria, pues ahí el grupo que posea mayor capacidad de imponer sus argumentos y posiciones se convertirá en el referente dominante. Esta realidad hace hincapié a la necesidad de comprender desde los colectivos sociales el proceso de incidencia de una determinada iniciativa más allá de su fase de votación, es decir el monitoreo de la misma desde su

¹ Carrillo, Fernando; Payne, Mark y Zovatto, Daniel (2002). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Nueva York.

formulación, como el recorrido que deberá tener en el laberinto de la institucionalidad formal e informal.

Si bien, la crisis de “*actores de representación y representables*” no sólo ha afectado a los partidos políticos de masas y a los “atrápalo todo”, sino también a sus bases electorales y a muchas organizaciones de la sociedad civil, entonces pareciera ser que una tendencia en la región centroamericana son los arreglos corporativistas o pluralistas, en especial los procesos de concertación, quienes han quedado en el descrédito por una excesiva confianza sobre los posibles resultados, entre otros aspectos.

Este descrédito entre unos y otros, y que la persistencia de las desigualdades sociales sólo contribuyó a alimentar, ha generado una desconfianza y pérdida de credibilidad en la voluntad por la negociación y el diálogo como primera vía de solución de los conflictos, apostándose entonces por lo que se ha denominado “*la democracia de la calle*”, es decir las expresiones de violencia y protesta como vía para externar la disconformidad ante las políticas públicas, y con ello un retorno a la violencia social colectiva en las democracias centroamericanas.

La agresividad y la violencia de algunos movimientos sociales son preocupantes y constituyen una advertencia e un imperativo para la generalización de mecanismos de concertación para tratar de contenerlos e involucrarlos en el proceso de la política pública. *La democracia de la calle* no puede ser no puede ser la respuesta a la crisis de la representación y agregación de intereses, pero tiene que ser un incentivo para los políticos en para abrir espacios de diálogo y una vocación sincera para la canalización de las tensiones sociales por la vía de la institucionalidad democrática.

Efectivamente, ante esta crisis de la representación y de la representatividad, los hacedores de la política han aprovechado los detonantes de la conflictividad social como una justificación para la introducción, de una forma a veces precipitada, de un cierto número de reformas institucionales, de reformas electorales, e incluso justificar la generalización de prácticas participativas y deliberativas que en ocasiones aseguran un ejercicio efectivo de la ciudadanía, pero que en otras ocasiones vienen a incrementar la insatisfacción y el vacío hacia lo político y hacia la política.

Por tanto, las políticas públicas se caracterizan por hacer mención a procesos, relaciones, decisiones y resultados, sin dejar de lado en ninguno de sus puntos la tensión, el conflicto, los acuerdos y la ejecución conforme a los recursos del poder con que cada uno de los actores implicados directa o indirectamente posee. Dicho proceso tiende a ser una dinámica en donde convergen múltiples intereses y visiones ideológicas sobre qué decisiones y acciones se han de tomar para promover una visión del interés general. Por tanto, no es de extrañar que en dichas dinámicas el conflicto sea un elemento intrínseco, siendo en muchos casos un factor importante para la inclusión de las múltiples visiones reflejadas en fórmulas de atenuación capaces de articular el consenso.

En la constante redefinición y modernización en que se encuentra el Estado, para crear mejores expresiones de legitimidad de ejercicio, las políticas públicas y las formas en que éstas son definidas constituyen un elemento fundamental para el éxito de las mismas.

Si bien, en la actualidad, la definición de la política pública no solo pone el acento en la interacción entre objetivos y resultados, sino también en el proceso por medio del cual se identifican dichos objetivos – de la agenda y del programa –, y la definición y decisión de las acciones para emprenderlas. No obstante, en la práctica se suele premiar la eficacia del proceso sobre las demás variables, con lo cual se debilitan entre otros, las dinámicas decisionales y los mecanismos de control, restando así credibilidad a la forma por la cual se construye y decide la política pública.

Ante esta situación han surgido diversas tendencias que buscan crear un equilibrio entre la eficacia y el control, creándose así los llamados procesos de formación *desde abajo*. La formulación de políticas públicas desde abajo, las cuales son procesos por los cuales se canalizan las demandas e intereses de los diversos colectivos sociales en espacios formalmente institucionales o no de participación ciudadana. Esta tendencia de modelos de formulación “*desde abajo*” en contraposición a los modelos de formulación “*desde arriba*” es producto de un interés por lograr procesos de toma de decisiones políticas más participativos, inclusivos y deliberativos; tendiente a fortalecer una gobernabilidad democrática inclusiva.

La implementación de un proceso de programación política *desde abajo* exige, al menos, tomar en consideración los siguientes tres aspectos: **a)** la importancia de la mediación y la persuasión en todo el proceso puesto en práctica, **b)** la necesidad de contar con el apoyo del conjunto de decidores y quienes poseen el poder de obstrucción de las decisiones, **c)** tomar las precauciones necesarias en el momento de formular la política pública para evitar en lo posible “*cuernos de botella*” posteriores.

Debe tenerse claro que un proceso de formulación política “*desde abajo*” no excluye la posibilidad que una determina élite política utilice todos aquellos recursos de poder formales e informales que estén a su alcance, para influenciar en las preferencias y los comportamientos de los diversos colectivos sociales o a un grupo específico de estos. Logrando así imponer sus criterios desde un proceso participativo y legítimo.

No importa el contexto o el sistema político que analicemos de la región, lo cierto es que el ejercicio neocorporativista sigue siendo el uso estratégico de mecanismos institucionalizados o no de movilización de recursos, principalmente en momentos de toma de decisiones políticas, cuya finalidad es rechazar, apoyar, formular o implementar programas o acciones afines a intereses manifiestos por grupos organizados, quienes pueden ser tanto públicos como privados.

El neocorporativismo radica entonces en la capacidad de estas *redes políticas – policy network* – para permanecer organizadas y articuladas más allá de una agenda coyuntural, pues de ser así estaríamos no ante expresiones neocorporativas sino más bien ante expresiones

de la teoría pluralista – *issue networks* –. Sin embargo la capacidad de articulación de estas redes se encuentra profundamente determinada por el nivel de institucionalización de la participación ciudadana en los espacios públicos, como la cultura gubernamental en la rendición de cuentas.

Bajo el sistema neocorporativista, los colectivos sociales no se limitan a ser actores que ejercen presión sobre los poderes políticos institucionalizados, pero llegan a formar parte del proceso de toma de decisiones y de formulación de políticas públicas, posicionándose como actores e integrantes legítimos y establecidos por el juego formal e informal de la institucionalidad democrática.

Ante esta realidad surge la necesidad de entender las tendencias neocorporativas en la región centroamericana, el presente estudio “*Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central*”, ha sido posible por el apoyo financiero del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina.

La investigación parte del interés por analizar las dinámicas y estrategias de la oposición parlamentaria y los grupos de presión (oposición extraparlamentaria) en la construcción de las políticas públicas en América Central. Para lo cual toma relevancia identificar un conjunto de variables institucionales y variables político electorales. La implementación de la investigación para el análisis de casos se dio entre el mes de enero y julio de 2007, por lo cual la situación del último proceso electoral en la región, vivido en la República de Guatemala, se encuentra fuera del objeto de estudio.

En esta investigación se ha tratado de responder a la necesidad de encontrar una forma de entender esta crisis de representación y agregación de intereses, cuya respuesta principal es la promoción de pactos políticos – sociales. Aún cuando en gran medida se ha buscado formas metodológicas para medir y cuantificar esta realidad, ello no tiende a ser la esencia fundamental, sino por el contrario buscamos respuestas que orienten y permitan identificar la ardua tarea del buen gobierno.

Por tanto, se ha buscado entender la realidad de las democracias centroamericanas y proveer un marco de análisis integral sobre la nueva distribución de poder político resultante de la crisis de la representación y de agregación de intereses tanto de los partidos políticos como de los colectivos sociales. Incluso del insatisfactorio rendimiento de las instituciones democráticas, que se debe también al contexto de globalización económica, que refuerza aún más la debilidad estatal.

Asimismo se ha tratado de presentar la forma en que el sistema político se transformó para volver a encontrar esa legitimidad que en algún momento perdió. Se ha tratado entonces de evidenciar como el sistema se está inventando y adaptando para asegurar su sobrevivencia, es decir, la forma en que se están redistribuyendo las cartas del poder y el cómo cambian los actores, sus estrategias y su comportamiento, pero al final de cuentas es la misma obra de teatro sobre el mismo escenario.

Paralelamente, y como una externalidad, se ha valorado los cambios y las mejoras alcanzadas en las últimas décadas y las tareas pendientes en materia de aplicación efectiva de los derechos políticos. El balance desde la transición con la firma de los Acuerdos de Paz, lo cual facultó la consolidación de una democracia electoral pero que carece aún de elementos más cualitativos, como el respeto del pluralismo o la integración efectiva de la ciudadanía organizada en el proceso de políticas públicas.

Por último, uno de los objetivos principales de esta investigación era describir y evidenciar el descubrimiento de prácticas democráticas alternativas y modernas, y el camino iniciado por las sendas de la institucionalidad democrática informal por algunos actores. La vocación de este estudio ha sido yuxtaponer las instituciones políticas (provenientes de la Constitución y de las leyes) al conjunto de prácticas políticas, contrastando lo formal y lo informal, haciendo visible lo oculto, lo que bien sabemos sobre su existencia, pero raramente nos atrevemos a pronunciar su nombre.

¿La crisis de la representación y agregación de intereses tiene que ver con un problema institucional?, y si fuese así, ¿ello justificaría una serie de reformas institucionales? ¿Tiene que ver con una cultura o subculturas políticas con insuficientes incentivos para el diálogo y la concertación? O, ¿es la expresión de la incapacidad estructural de la política para responder satisfactoriamente a las demandas de los ciudadanos? ¿Se canalizan adecuadamente estas demandas?

En medio del debate sobre los desafíos políticos y democráticos de la región centroamericana se ha tratado entonces de analizar el reposicionamiento de los colectivos sociales, los canales que persiguen para expresar su insatisfacción, las estrategias que adopta para organizar sus intereses, y la forma en que interviene durante y entre los procesos electorales. Las preguntas centrales aquí son: ¿quién detiene el poder? ¿cómo se ejerce ese poder? y ¿qué factores de la institucionalidad fortalecen o debilitan el ejercicio del poder?

El estudio se divide en 8 secciones. La primera de ellas constituye una postura estrictamente conceptual y teórica en la cual se abordan temas como: el proceso de formulación de las políticas públicas desde la perspectiva de estudio, entre la tensión social y el conflicto político que genera la aprobación e implementación de las políticas públicas, y por último una serie de rasgos básicos para conceptualizar el neocorporativismo.

De la sección segunda a la séptima son los estudios de cada uno de los países de la región centroamericana, ordenados por criterios geográficos, dándole mayor peso a unos aspectos sobre otros, según la realidad sociopolítica.

El enfoque de los estudios nacionales es multidisciplinario y transdisciplinario, buscando articular los aportes de las diferentes ciencias sociales (ciencia política, sociología, derecho, economía) y cruzar diferentes enfoques teóricos. Su vocación es presentar una aproximación general sobre la situación de la democracia del país, a partir de los acontecimientos históricos recientes más característicos, las principales instituciones – formales e informales –, los

actores que se posesionaron de dichas instituciones y sus estrategias, y las tendencias generales en materia de ejercicio de la oposición.

En términos generales comparten una misma estructura de análisis, partiendo de una contextualización nacional, porque si bien las realidades centroamericanas son comparables por un legado histórico, cultural e institucional compartido, no se puede entender el funcionamiento institucional y democrático de un determinado país sin tomar en consideración su trasfondo histórico. Dicha contextualización se enfoca principalmente en las principales evoluciones y tendencias observadas entre 1998 y 2006 en el ámbito político, social y económico – aunque varían según sea el caso en cuestión –.

Luego de la descripción del contexto nacional, los estudios nacionales contienen una descripción de la ingeniería del sistema político, a partir de una descripción formal del sistema electoral, que determina el sistema de partidos, que a su vez condiciona el sistema de gobierno. Se ha procedido entonces a una descripción inicial de los marcos institucionales para luego a presentar los actores involucrados en ellos.

Los estudios nacionales también presentan las principales estrategias de conformación del gabinete presidencial, con particular atención en temas altamente mediatizados como el fenómeno del transfuguismo parlamentario, la (in)disciplina parlamentaria, la volatilidad de los puestos en los gabinetes presidenciales, las diferentes estrategias de ejercicio de la oposición, tanto parlamentaria como extra-parlamentaria, siempre desde el binomio del ejercicio de la institucionalidad democrática formal e informal.

La última parte concierne principalmente los procesos de concertación, focalizándose en los procesos de concertación más institucionalizados, así como los encuentros y diálogos entre el gobierno y los grupos de presión más informales. Esta reflexión permite posteriormente una identificación de las principales estrategias asumidas por los diferentes actores y la materialización de la negociación inter-poderes y la conformación de coaliciones sociales.

Los estudios nacionales también comportan una presentación general de los tipos de grupos de presión, una enumeración de algunos conflictos recientes entre los poderes institucionales y los grupos de presión, con una atención particular para las interacciones entre los grupos de presión y el Poder Legislativo, y el Poder Ejecutivo.

Por último, la sección octava responde a un esfuerzo integrado de articular las conclusiones a partir de un análisis comparado e integrado, cuyo resultado tiende a ser un subproducto mismo de la investigación. Después de un ensayo sobre el estado de la democracia y de la calidad de la representación electoral, esta sección presenta sucesivamente, una sistematización y teorización de las dinámicas e interacciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así como entre estos poderes hacia los colectivos sociales.

A efectos de entender mejor estos resultados se considera importante hacer una breve descripción de la estrategia metodológica aplicada. Se ha dado particular énfasis al trabajo de campo, con entrevistas y viajes a los países estudiados, para no caer en la trampa de los

análisis institucionales a distancia. Esa metodología nos permitió cruzar, contrastar y superponer los marcos legales vigentes en cada país con la realidad del ejercicio del poder, la cultura política y las prácticas políticas dominantes.

La estrategia metodológica representa una combinación de diversas técnicas de intervención, el desarrollo parte de una breve formulación de un documento de trabajo el cual permitió homologar una serie de conceptos y orientaciones de investigación, posteriormente para cada país se procedió a la definición de un(a) investigador(a) contraparte, quien se encargó de elaborar y formular el análisis país.

De forma paralela se realizó una investigación de campo complementaria a la llevada en marcha por los investigadores nacionales, la cual estuvo bajo la responsabilidad y la dirección del coordinador general del proyecto. Estos insumos sirvieron como medida de evaluación a los investigadores(as) nacionales, así como permitió orientar y redefinir las fórmulas de atenuación que deberían ser aplicadas para la realidad concreta, estructural o coyuntural de cada país de la región.

La investigación de campo fueron entrevistas estructuradas aplicadas a legisladores, ministros, funcionarios públicos, académicos, representantes de colectivos sociales y periodistas de cada uno de los países. La información capturada sirvió como una orientación fundamental que en paralelo a los informes parciales y finales de cada uno de los países, contribuyó a la formulación de las conclusiones de esta investigación.

El estudio que se presenta transcita en el intento por decodificar algunos aportes fundamentales de las ciencias sociales, pero a su vez busca desde los estudios nacionales desprenderse de la mayor cantidad de posiciones y cargas teóricas para en un lenguaje sencillo y simple deconstruir y reconstruir las realidades políticas de cada uno de los países de la región centroamericana.

Por tanto, el apartado final – sección octava – busca ahora desde la realidad concreta y específica de la región centroamericana, replantear, validar y reinterpretar diversos preceptos teóricos desde un análisis que tiende en ocasiones a ser comparativo, mientras que en otras más de carácter integrativo a efectos de establecer condiciones institucionales – formales e informales – que determinan los pactos sociales, especialmente vistos éstos desde la arena parlamentaria.

De esta forma, se recomienda que la lectura del informe puede ser total, en caso de que el lector tenga un profundo interés en el tema, o bien puede ser seccionada, es decir ver única y exclusivamente un análisis de caso o bien la sección final que explora otras realidades y dinámicas no contempladas en los estudios nacionales.

La emergencia de una gobernabilidad de tipo neocorporativa en Centroamérica no puede ocultar la permanencia de situaciones conflictivas y potencialmente explosivas. La concertación por lo tanto es una necesidad no sólo para remediar a la crisis de la

representación y agregación de intereses, pero también para contener la conflictividad social potencial que resulta de la insatisfacción con los mecanismos democráticos.

Las formas alternativas y a veces experimentales de democracia no han impedido las tendencias auto-referenciales de los partidos políticos y de la clase política en general. El referéndum puede ser instrumentalizado, sobretodo cuando se determina la pregunta “*desde arriba*”, y puede convertirse en plebiscito. La democracia participativa puede ser manipulada dando una falsa ilusión al pueblo de sentirse participe en la toma de decisiones, aún cuando ello sea un estratagema para desviar su atención de los problemas realmente importantes, es así como la concertación puede ser cooptada.

La representación nunca podrá ser perfecta, según se opte por privilegiar una representación bajo una base territorial, funcional o sociológica, y según que se adopte un sistema electoral mayoritario, de representación proporcional o una formula intermediaria mixta. Pero el objetivo del neocorporativismo es de incluir a los intereses organizados de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones, en la elaboración de las políticas públicas, para darle un contenido al pluralismo democrático y otorgar un sentido a la democracia, abriendo espacios de participación, de concertación y de diálogo, generando así pactos políticos – sociales, y contribuyendo con una subcultura proclive a la constitución de coaliciones sociales.

El presente estudio tiene por vocación ir más allá de un análisis descriptivo de las macro-tendencias que caracterizan las democracias centroamericanas. Pretende ser una guía para comprender una nueva realidad emergente en Centroamérica bajo el modelo neocorporativista, cuyo éxito es variable según los países.

Los efectos de este modelo no sólo se limitan a incrementar el pluralismo y aumentar la legitimidad de las decisiones políticas, pretende ser un sistema en el cual se aumenta la eficacia de las decisiones (el *performance* de las políticas públicas para superar ese “déficit democrático”), como una forma de lograr la inclusión efectiva y real de las demandas de los ciudadanos.

La complejidad de las sociedades actuales y de los actores que tienen la capacidad de ejercer una influencia activa sobre el proceso de políticas públicas, justifica entonces la participación de los colectivos sociales como una necesidad imperante para crear un punto de equilibrio de aquello que Tsebelis denomina estabilidad política y estabilidad democrática². Esto no sólo para satisfacer los flujos constantes de demandas, sino sobre todo para tener un diagnóstico compartido, más acertado y reactivo a las preocupaciones de la sociedad, que en última instancia permitan pasar de la implementación de políticas de gobierno a políticas de estado, a favor de una visión de un modelo de desarrollo compartido.

² Tsebelis, George (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University, New York.

Por tanto, la tarea principal de la política es la de encontrar suficientes incentivos para tomar en cuenta de forma adecuada las demandas de la ciudadanía. Esto es entonces un imperativo categórico para la democracia representativa y participativa. El camino a seguir será entonces el fomento de una democracia inclusiva, con capacidad de canalizar las demandas sociales pertinentes y de provocar cambios substanciales en nuestras culturas políticas.

Jean-Paul Vargas & Dennis P. Petri
San José, 2007

Capítulo I

Gobernabilidad, políticas públicas y neocorporativismo: una mirada conceptual

**Jean Paul Vargas
Jan Stelter**

Gobernabilidad, políticas públicas y neocorporativismo: una mirada conceptual

La democracia como expresión de vida política, requiere una capacidad institucional de adaptación a los constantes desafíos del entorno internacional, nacional y local, así como a una necesidad cada vez más constante de que los gobernantes se abran a la comprensión de las percepciones, sentimientos, deseos, sueños, aspiraciones y opiniones de la ciudadanía.

Realidades que en lo grupal se refugian en el imaginario colectivo, expresado a través de la cultura política, siendo este imaginario colectivo tan diverso y variado como lo es la sociedad civil, pero que bajo su manto se alberga también: la desafección, la apatía, la satanización hacia los partidos políticos y sus interlocutores, el descrédito de las instituciones gubernamentales, el deseo por un mejor progreso, libertad y seguridad ciudadana, entre muchas otras expresiones colectivas.

La atrofia del accionar gubernamental, sea por la ineficacia o por una sobredemanda de necesidades sociales sin respuesta alguna por las estructuras estatales son estandartes de las exigencias que abren espacio para empoderar actores sociales, quienes exigen mayores oportunidades de participación en los espacios de decisión política.

Participación que se desarrolla de forma directa – referendos, plebiscitos, consultas ciudadanas, diálogos, reuniones, etc. –, o bien, por medio de campañas de incidencia sobre las unidades últimas de decisión en el espectro parlamentario, como en el Poder Ejecutivo.

La construcción democrática depende entonces de la adopción de responsabilidades por parte de toda la ciudadanía en general, tanto de la clase política y social. No obstante, la responsabilidad recae en primer lugar en los interlocutores políticos y luego en la sociedad civil. Al respecto no se puede obviar que son los actores políticos quienes asumen las decisiones vitales para el país.

En otras palabras, el encuentro entre la democracia representativa y participativa desde la óptica del sistema político presidencialista, trata de un punto de convergencia matizado por las relaciones sociopolíticas entre los interlocutores políticos y sociales, quienes regidos por la institucionalidad democrática concebida en el marco del estado de derecho, facilitan un sistema de convicciones, valores, principios y reglas de juego – formales o informales –.

Karl Popper, en su obra *La sociedad abierta y sus enemigos* señalaba los peligros de afirmar poseer la verdad definitiva e imponer las ideas a los demás. En contraposición a esa realidad, el autor proponía una forma distinta de organización social, en la cual uno de sus ejes centrales, era el hecho de que nadie tiene acceso a la verdad definitiva.

Agregaba Popper, que nuestra comprensión del mundo en que vivimos es intrínsecamente imperfecta, y una sociedad perfecta es inalcanzable, por lo cual se ha de conformar con una sociedad imperfecta que sea sin embargo, susceptible de infinita mejora.

Para Sartori (1995, p. 305) las democracias contemporáneas poseen intrínsecamente serias deficiencias y por ello ha destacado el valor de lo que ha denominado como “ingeniería constitucional” y quizás esto le ha motivado a afirmar que “(...) *cuanto más nos comprometemos en reconstruir el cuerpo político, más me asalta el sentimiento intranquilizador de que somos aprendices de brujo que transformados la política en un gigantesco juego suma cero, o de suma negativa – un juego en el que estamos abocados a perder*” (Sartori 1995, p. 305).

Por tanto, y siguiendo el argumento de Sartori, menos poder de los gobernantes no siempre significa poder de los gobernados, por lo que el juego no tiene que ser de suma cero, puede ser un juego de suma negativa en el que ambas parte pierden, en el cual los gobernados no ganan el poder perdido por los gobernantes.

La democracia desde la perspectiva de Dahl, se refiere a un ideal como a una realidad, en donde ambas esferas se contactan y complementan constantemente, puesto que no existe un sistema democrático perfecto, y ello responde más bien a un proceso de consolidación histórica, en el cual cada sociedad le imprime su propio sello, pero que faculta el intercambio y el enriquecimiento mutuo de experiencias democráticas. La comprensión de la democracia, esta entonces matizada por una serie de valores individuales y colectivos, es decir, depende en gran medida de ese imaginario colectivo gestado por un grupo de individuos en un espacio y territorio, pero a su vez posee una proyección intergeneracional.

Se concibe que democracia es un concepto que se utiliza en términos tan amplios que en ocasiones sus distintas acepciones vienen a generar contradicciones entre sí, pero que en él descansa una serie de elementos comunes tendientes a promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios – una constitución – que a través de los cuales se determinará el cómo habrán de adoptarse las decisiones en una asociación social determinada.

Pero además, estas reglas de juego deben ajustarse a un principio elemental “que todos los miembros de la asociación” deben ser tratados – bajo la constitución – como si estuvieran igualmente calificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación, es decir que todos son políticamente iguales (Dahl 1999, pp. 47 - 48). Indica que al menos se han de considerar cinco criterios para tener un mejor entendimiento de la democracia: participación efectiva, igualdad de voto, comprensión ilustrada, control de la agenda, e inclusión de los adultos.

Participación efectiva. Antes de que se adopte una política por la asociación, todos lo miembros deben tener oportunidades iguales y efectivas para hacer que sus puntos de vista sobre cómo haya de ser la política sean conocidos por los otros miembros.

Igualdad de voto. Cuando llegue el momento en el que sea adoptada finalmente la decisión sobre la política, todo miembro debe tener una igualdad y efectiva oportunidad de votar, y todos los votos deben contarse como iguales.

Comprensión ilustrada. Dentro de límites razonables en lo relativo al tiempo, todo miembro debe tener oportunidades iguales y efectivas para instruirse sobre las políticas alternativas relevantes y sus consecuencias posibles.

Control de la agenda. Los miembros deben tener la oportunidad exclusiva de decidir cómo y, si así lo eligen, qué asuntos deben ser incorporados en la agenda. De esta forma, el proceso democrático exigido por los tres criterios precedentes no se cierra nunca. Las políticas de la asociación están siempre abiertas a cambios introducidos por sus miembros, si estos así lo deciden.

Inclusión de los adultos. Todos o, al menos, la mayoría de los adultos que son residentes permanentes, deben tener los plenos derechos de ciudadanía que están implícitos en los cuatro criterios anteriores

Sin embargo, Robert Dahl (1999, p. 52) reitera que ningún Estado ha poseído jamás un gobierno que haya estado completamente a la altura de estos criterios en un proceso democrático, a pesar de ello, estos criterios aportan un estándar muy útil para medir los logros y las posibilidades del gobierno democrático¹.

I. Hacia una noción de gobernabilidad democrática

En 1975 Crozier, Huntington y Watanuki presentaron a la Comisión Tripartita un informe sobre la gobernabilidad de las democracias. En dicho documento se destaca que para Europa Occidental, Japón y Estados Unidos, los problemas de gobernabilidad procedían de la brecha creciente de las demandas sociales fragmentadas y en expansión; así como, de gobiernos con menores recursos financieros, de autoridad y de menores marcos de institucionales y capacidades adecuadas para los nuevos tipos de acción colectiva. Estas situaciones requerían no solo de cambios en las instituciones y en la capacidad de gobierno, sino que también en la misma ciudadanía.

Entre las principales conclusiones a las que llegan Crozier, Huntington y Watanuki (1975, p. 161) se destacan:

¹ “Cómo hayamos de interpretar mejor nuestros estándares democráticos, aplicarlos a asociaciones concretas, y crear las prácticas e instituciones políticas que requieren no es, desde luego, una tarea sencilla. Para hacerlo hemos de ir directamente a las realidades políticas efectivas, donde nuestras elecciones precisarán de innumerables juicios teóricos y prácticos. Entre otras dificultades, cuando tratamos de aplicar varios criterios, probablemente descubriremos que a veces unos entran en conflicto con otros, y habremos de saber enjuiciar transacciones alternativas sobre valores en conflicto.” (Dahl, Robert 1999, p. 52)

- El funcionamiento exitoso de los gobiernos democráticos, las virtudes democráticas del individualismo y la igualdad han conducido a una deslegitimación general de la autoridad y a la pérdida de confianza en el liderazgo.
- La expansión democrática de la participación y el involucramiento político ha creado una sobrecarga en el gobierno y una expansión desequilibrada de las actividades gubernamentales, exacerbando las tendencias inflacionarias de la economía.
- Se ha intensificado la competencia política que es esencial para la democracia, lo que ha llevado a una desagregación de los intereses y a un declive y fragmentación de los partidos políticos.

Por su parte Pharr y Putnam (2000), en su informe para la Comisión Tripartita, conocido como *“Disaffected Democracies. What’s Troubling The Trilateral Countries”*, ponen en discusión el problema de la caída de la confianza en las instituciones y en los liderazgos políticos. Prats (2001, p. 5) argumenta que el informe de Pharr y Putman deja en evidencia una creciente disminución de la satisfacción y confianza en los partidos políticos, el Legislativo, la Administración Pública y en la clase política en general.

Situación que se ha venido traduciendo en la necesidad de adoptar reformas políticas y electorales cada vez más profundas. Así como, se destaca la necesidad por promover espacios para una verdadera participación ciudadanía, en el sentido de no solamente diseñar mecanismos efectivos de inclusión y participación, sino que además contribuyan en afianzar la voluntad ciudadana por hacer uso de ellos como expresión directa del ejercicio democrático.

El informe de Crozier, Huntington y Watanuki (1975), como el de Pharr y Putman (2000), dejan entrever una serie de fenómenos que han venido afectando las democracias actuales, sea en la esfera de la dinámica interna de las estructuras gubernamentales, como en sus relaciones con los demás poderes constitucionales y en especial con la ciudadanía – variando según, el sistema político, los niveles de desarrollo económico y sociales alcanzados, entre otros factores –.

Para Alcántara (1994, p. 40) la gobernabilidad es entendida como la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se citan en su entorno –de carácter medioambiental– o que son intrínsecas a éste, y por el contrario, ingobernabilidad se refiere a una situación disfuncional que dificulta la actividad y la capacidad gubernamental. Entonces, las normas y procedimientos expresados en la ingeniería constitucional del sistema político han de servir como andamiaje para la canalización y conducción de los conflictos políticos en armonía con el funcionamiento del diseño institucional.

Por su parte Arbós y Giner (1996, p. 6) indican que se empieza a hablar de gobernabilidad cuando aparecen situaciones en las instituciones que ostentan el poder legítimo en una colectividad, en las cuales no son capaces de cumplir la misión que parecen tener encomendada.

“(...) la gobernabilidad es la cualidad propia de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo.” (Arbós & Giner 1996, p. 6)

En esta definición se destaca la necesidad de que las instituciones de gobierno gocen de una adecuada eficacia en el marco de sus acciones y por ende de legitimidad. La obtención de esta eficacia depende en gran medida de la capacidad que posean las estructuras gubernamentales para canalizar y dar respuesta de forma satisfactoria a las necesidades sociales, en un proceso caracterizado por constantes demandas que conllevan al surgimiento de conflictos entre la esfera política y social, los cuales a su vez requieren de adecuadas normas o reglas que permitan su conducción.

Urcuyo (2003, p. 19) reflexionando sobre esta noción de legitimidad introducida por Arbós & Giner, destaca que la legitimidad originada en los regímenes democráticos deriva del principio democrático de un (a) ciudadano (a) un voto, pero también se vincula con el éxito de la gestión gubernamental en la administración del mandato otorgado en las elecciones, es decir la legitimidad de ejercicio².

“La legitimidad es el reconocimiento del derecho de gobernar, este concepto aporta una solución a un problema político fundamental: aquel que justifica simultáneamente el poder y la obediencia constituye el primer desafío de la legitimidad. De esta doble demostración dependen el derecho de gobernar y su resultante, la obligación política” (Coicaud 2000, p. 21)

Prats (2001, p. 9) en tanto, es del criterio que un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización – dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

Esta definición de gobernabilidad requiere ser ampliada a partir de la precisión conceptual de: **(a)** la noción de actores estratégicos y, **(b)** el conjunto de reglas y procedimientos formales e informales. Por la primera noción se ha de entender:

“(...) a todo individuo o grupo con recursos de poder suficientes para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos” (Prats 2001, p. 9)

Se agrega que dependiendo de la naturaleza social del actor, así serán los recursos de poder más accesibles, por ejemplo un sindicato tendrá capacidad de movilización, una fuerte congregación religiosa contará con un importante peso moral, los medios de comunicación

² “Resulta claro también que un gobierno no democrático en sus orígenes puede alcanzar importantes grados de apoyo y consentimiento para su labor, como consecuencia de éxitos materiales o de seguridad en el ejercicio del poder” (Urcuyo 2003, p. 19)

tendrán mayor acceso a la difusión de sus ideas, sin embargo algunos actores cuentan con diversos recursos, tal es el caso de los partidos políticos.

El autor indica que sin recursos de poder suficientes para socavar la gobernabilidad no hay actor estratégico, así como que por cada recurso existe un grupo prototipo asociado a él, a saber, el gobierno y la burocracia con los altos cargos públicos, los tecnócratas y los medios de comunicación con las ideas y la información³.

El segundo elemento vital en la definición de gobernabilidad ofrecida por Prats es la identificación del conjunto de reglas y procedimientos formales o informales, es decir, las normas que permiten decodificar las pautas que marcan el proceso de toma de decisiones y la forma en que estas se implementan; así como los actores involucrados y las diversas asimetrías de poder que se tejen en este proceso.

“Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderas cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente. La crisis de gobernabilidad sólo se produce en realidad cuando el conflicto entre los actores tradicionales por su poder relativo o del conflicto con nuevos actores emergentes pone en cuestión no una regla, procedimiento o fórmula específica, sino la misma matriz institucional que expresaba la estabilidad o equilibrio del sistema sociopolítico” (Prats 2001, p. 11).

A pesar de los criterios ofrecidos por Arbós & Giner, como por las aproximaciones ofrecidas por Prats, la gobernabilidad se expresa dentro del contexto de las relaciones políticas y sociales propias de un determinado sistema político, sea democrático o no. Es en este sentido que la gobernabilidad no es una expresión exclusiva de las democracias, sino más bien de las relaciones de gobierno.

Desde la concepción de gobernabilidad democrática, las relaciones entre los actores sociales y políticos ha de estar claramente definida por un conjunto de normas y procedimientos expresados en la ingeniería constitucional del sistema político y por las prácticas de las diversas interacciones y relaciones entre los poderes constitucionales que de ahí se desprenden, como de los marcos normativos que emanan de la Carta Magna.

La gobernabilidad democrática supone que los conflictos derivados por las acciones colectivas deben ser resueltos en el marco de decisiones emanadas por el Poder Ejecutivo o el Legislativo, como de la interacción entre ambos, quedando prohibidas las relaciones o

³ Prats (2001, p. 9) considera que los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército, legislativo, presidencia, política económica – financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves, otros), o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología, etc.), o del control de información o ideas (medios de comunicación social), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de activistas, sindicatos, otros.), o de la autoridad moral (iglesias). Por otra parte, no basta con la posesión de uno o varios recursos de poder, sino se cuenta con una apropiada solidez organizacional, la cual depende de las características mismas de la organización y de los objetivos conjuntos adoptados.

fórmulas de negociación públicas o privadas que violen o atenten contra los derechos fundamentales de la ciudadanía u otras garantías constitucionales.

Esta noción de gobernabilidad democrática en el marco de la interacción entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, requiere de una mayor precisión conceptual para evitar la polisemia que de origen puede arrastrar el concepto de gobernabilidad. Al respecto se requiere introducir dos conceptos derivados de esta discusión y complementarios: *gobernación* y *gobernanza*. Kooiman (1993, pp. 272 - 282) define *gobernación*⁴ como la creación de un modelo o pautas de interacción entre los diversos actores participantes en el proceso político – administrativo, haciendo la distinción de que *gobernación* es más que la acción de proveer bienes o servicios.

No obstante, Metcalfe (1993, pp. 185 - 196) destaca que las capacidades principales de *gobernación*: las de formulación de políticas públicas y de gestión o gerencia pública, sólo pueden separarse de las correspondientes en las organizaciones privadas por su referencia a la *gobernanza*, entendida como la institucionalidad o sistema de articulación interorganizativa.

Por su parte Osborne & Gaebler (1992, p. 24) argumentan que el problema medular de la gobernabilidad es la *gobernanza*, por lo que existe una necesidad en crear un mejor proceso colectivo, a través del cual, cada sociedad pueda resolver sus problemas y satisfacer las necesidades de sus miembros, utilizando como principal instrumento al Ejecutivo y al Legislativo. Moore (1995, p. 37) señala que el valor creado por los gobiernos no consiste sólo ni principalmente en la utilidad o satisfacción que el individuo deriva de sus servicios, sino la arquitectura social por medio de la cual los individuos y grupos persiguen su utilidad.

Entonces, una noción amplia de gobernabilidad que pueda integrar en mayor o menor medida estas dinámicas derivadas de la praxis del concepto, es ofrecida por Urcuyo (2003, pp. 19 - 20), quien argumenta que gobernabilidad en su sentido amplio, sería la capacidad de un sistema social para gobernarse democráticamente, enfrentando los retos, amenazas, y las oportunidades que se plantean⁵.

“Este concepto comprende varios elementos que es preciso explicar. Por una parte, la capacidad de autogobernarse de un sistema depende de la interacción entre el sistema institucional existe (governance en el sentido tradicional), de las capacidades de los actores (governing actors) y de la cantidad y calidad del liderazgo disponible. Gobernabilidad comprende, tanto el gobernar como el sistema institucional donde se gobierna; relaciona el sistema político con su contexto, y tiene que ver con la

⁴ Concepto que en la lengua inglesa se define como “*governing*”.

⁵ “La gobernabilidad puede ser enfocada desde diversas perspectivas. En el pasado, la atención se centró en una *visión jerárquica normativa y verticalista*, luego se le asignó la *confianza al mecanismo invisible del mercado*, y hoy se concibe desde la perspectiva de las *redes y las comunidades*, con la introducción del mecanismo de *participación de los ciudadanos* en el proceso político (ciudadanía activa)” (Urcuyo 2003, p. 20). Adicionalmente, el mismo autor basándose en John Pierre (2000), en su obra “*Governance Authority, Steering and Democracy*”, señala que los nuevos procesos y canales de control político y de rendición democrática de cuentas, provocan serias dudas sobre el modelo liberal de una estricta separación entre Estado y sociedad. La gobernabilidad como monopolio estatal no sirve para explicar las realidades, y que ciertas formas de autogobierno asociativas que surgen en la sociedad civil ameritan una nueva reflexión.

orientación general de la sociedad, con el impulso a la convivencia colectiva desde la acción de gobierno” (Urcuyo 2003, p. 20)

Los aportes de Kooiman, Metcalfe, Osborne & Gaebler, Moore como los de Urcuyo constituyen expresiones de la interacción práctica de las configuraciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, a raíz del mismo diseño constitucional como de sus relaciones cotidianas que van más allá de lo estrictamente tipificado en las normas y reglamentos.

II. El proceso de formulación de las políticas públicas

Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Para Colomer (2001) las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones estratégicas de los actores, influenciadas por un marco histórico – cultural.

North (2005) desde su teoría de las “*instituciones en equilibrio*” indicaba que la elección y supervivencia de las instituciones depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción, así como de la vía por la que han sido elegidas, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones.

Una vez que las instituciones existen, establecen parámetros para la acción, pero también pueden autoreforzarse y dificultar su sustitución mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas instituciones que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución.

El concepto de “*equilibrio inducido institucionalmente*” de Kenneth Shepsle (1986) expone que las estrategias de los actores y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de las instituciones. Por tanto, la estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas institucionales.

Mény y Thoening (1992, p. 77) citando a Ashford (1976) señalan que en lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas públicas, es preciso invertir la pregunta e interesarse por la manera que las políticas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder y de las funciones en éste; de modo que las políticas públicas se vuelvan un medio para describir el comportamiento institucional y cómo sus variaciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Agregan los autores que las políticas se convierten en un análogo de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones más o menos, eficientes, efectivas o racionales.

Desde el análisis elaborado por Charles Lindblom (1991) se identifica el cómo los diversos actores influyen en el proceso de formulación de las políticas públicas, visto desde una perspectiva que desafía, lo que el autor denomina el enfoque tradicional⁶; esto a partir de la dinámica del poder y sus estructuras subyacentes. Para él, se trata entonces de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos, es decir, examinar relaciones, alianzas y conflictos entre actores presentes en el proceso político objeto de análisis y las vías – formas de representación establecidas; de ver quién interviene en cada política concreta y con qué resultados.

Los actores no son, por tanto, observados o analizados a partir de consideraciones genéricas sobre sus lógicas de actuación o su pertenencia formal a tal o cual corriente, tendencia o posición social, sino en relación a su concreta actuación en el desarrollo y materialización de un programa de acción determinado (Lindblom 1991, p. 7)

De esta forma las políticas públicas se caracterizan por hacer mención a procesos, relaciones, decisiones y resultados, sin dejar de lado en ninguno de sus puntos la tensión, el conflicto, los acuerdos y la ejecución conforme a los recursos del poder con que cada uno de los actores implicados directa o indirectamente cuenta. La estructura fundamental del Lindblom se sintetiza en el hecho de cómo hacer más efectiva las políticas públicas para resolver los problemas sociales y cómo hacer que una política pública responda al control popular.

El trabajo de Charles Lindblom (1991) estudia la forma como se toman decisiones y se elaboran políticas públicas, pone el énfasis en la participación de una multiplicidad de actores – lo que llama interactividad –, quienes se enfrentan, negocian, en condiciones desiguales en cuanto a recursos y acceso al poder público. En su trabajo hay una pretensión subyacente por desmitificar la política para intentar comprender el proceso tal como es, como suele manifestarse en la realidad. Se trata de conocer los mecanismos de poder, cada uno de los actores, develando su esencia por medio del procedimiento empírico.

Para el autor el proceso de elaboración de políticas públicas se da mejor en sistemas democráticos, porque la libertad de participación de diversos actores, favorece el debate, la confrontación y finalmente los acuerdos para establecer políticas públicas.

Desde un enfoque diferente, Meny & Thoenig (1992, p. 261) argumentan que la esfera pública y estatal se ha instalado en todas partes, de forma tal que la mayoría de las acciones de la sociedad civil, pasan directa o indirectamente por la acción estatal, reflejada a través de las políticas públicas. Los autores indican que el análisis de las políticas públicas constituye otra forma de aproximación al problema del poder, dado que toda sociedad política está organizada a través de procedimientos, de jerarquías y de instituciones más o menos formales.

⁶ Definido como el método popular que consiste en separar la elaboración de las políticas públicas en sus distintas fases y después analizar cada una de ellas, aunque Lindblom también aclara que en el proceso las fases se oscurecen y se entrecruzan unas con otras, y que no existe una secuencialidad o linealidad en el proceso de elaboración de Políticas Públicas. (Lindblom 1991, p. 11)

Desde la perspectiva de Joan Subirats (1992, p. 21) se trata de reconstruir las lógicas que presiden de las nuevas formas de decisión política y las interrelaciones que van estableciéndose entre organismos públicos y grupos sociales. El Estado se ha ido convirtiendo entonces, en un actor social más, si bien dotado de una dimensión específica y con unos medios y técnicas de acción muy especiales, que le relacionan con el resto de los protagonistas sociales en la arena de la toma de decisiones.

“Por lo tanto debe encontrarse un nuevo punto de partida, un nuevo enfoque capaz de reconstruir el análisis de los productos de la acción estatal y relacionarlos con el cada vez más complejo mundo de acciones e interacciones entre actores sociales e instituciones públicas, al mismo tiempo que permita un control científico de las investigaciones empíricas emprendidas” (Subirats 1992, p. 39)

Es así como Subirats (1992, p. 42) indica que este nuevo punto de partida implica reconstruir una serie de acciones u operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento por resolverlo. Un problema entendido como la insatisfacción relativa a una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública.

Para Lindblom, este nuevo punto de partida es a partir de una concepción de las políticas públicas como mecanismos de solución de conflictos sociales dentro de los sistemas políticos democráticos, puesto que estos últimos requieren un liderazgo imaginativo para controlar los conflictos entre el gran número de intereses que presionan libremente con sus demandas; con habilidad en el análisis partidista y con capacidad para reestructurar las controversias políticas, para identificar intereses comunes a los distintos grupos que se encuentran enfrentados y por tanto para alejar la nación de controversias inútiles a favor de nuevas visiones e iniciativas. (Lindblom 1991, p. 79)

Desde el análisis de estas tres perspectivas analíticas (Lindblom 1991, Subirats 1992, y Meny & Thoenig 1992) se identifican cinco fases esenciales del proceso de la política pública: **(a)** planteamiento del problema, **(b)** formulación de políticas públicas, **(c)** el proceso de decisión, **(d)** el proceso de implementación y **(e)** el proceso de evaluación.

(a) Planteamiento del problema

Para Lindblom (1992, pp 9 – 46) los problemas y las necesidades parten de la vida cotidiana, los decisores construyen el problema mediante una toma de posición frente a lo cotidiano; siendo estos quienes deben identificar sus propios problemas. Desde esta perspectiva el análisis ayuda a identificar problemas, pero no puede resolverlos.

Meny & Thoenig (1992, pp. 109 – 128) en políticas públicas existe una complejidad e interconexión entre los aparentes y reales problemas de estudio, por lo que se requiere no solo del entendimiento del asunto en cuestión, sino de su coyuntura en la agenda social como en los valores e ideologías implicadas en el mismo. Asimismo los autores agregan, que todo problema en su comprensión requiere de una perspectiva histórica.

Para Subirats (1992, pp. 47 - 52) los problemas dependen de la subjetividad del analista, que a partir de la situación problemática planteada construye el problema, lo define, clasifica, explica y evalúa. De esta manera el autor parte por considerar los problemas como oportunidades de mejora, que una vez identificadas o definidas pueden poner en marcha la acción de los poderes públicos.

(b) *Formulación de políticas públicas*

Subirats (1992, p. 56) destaca la necesidad de incorporación del problema en la agenda pública y luego en la agenda de los poderes públicos; esta dinámica de formación de la agenda considera tres características generales, las cuales facultan a que un determinado tema o cuestión reciba la atención necesaria de los poderes públicos para ingresar en el programa de actuación. En primer lugar, valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo valorar el impacto general de la cuestión; en segundo lugar, valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social; y en tercer lugar, la viabilidad de la solución anticipada o previsible.

Para Lindblom (1992, pp. 9 – 46) la formulación de políticas es un proceso poco claro, no es ordenado, ni racional; puesto que el proceso es más bien errático, no secuencial, ni lineal; las etapas se entremezclan unas con otras, lo que puede constituir una solución para un grupo, constituye un problema para otro.

La fase de implementación y la de elaboración de la agenda se entremezclan mutuamente, la evaluación misma, a menudo percibida como la última fase de un proceso, no constituye un paso en la formulación de políticas públicas, a menos que ofrezca ideas sobre los próximos movimientos. También las políticas a veces se formulan a través del compromiso entre los decisores de políticas públicas, sin que ninguno tenga claro los problemas a los que responde la política acordada.

El énfasis está puesto en que la política emerge de alguna manera del sistema de elaboración de políticas públicas, pero no de una manera ordenada; el proceso es complejo, sin principio ni fin y cuyos límites permanecen inciertos.

Según Meny & Thoenig (1992, pp. 109 – 128) existen tres formas por medio de las cuales surgen las políticas públicas: el ascenso democrático representativo, las bases son quienes identifican una serie de necesidades o problemas que posteriormente serán canalizados de diversas formas por las autoridades competentes; la tiranía de la oferta, la cual consiste en la oferta de políticas producto de un grupo gubernamental, el cual condiciona las necesidades y acciones hacia la población; y por último la ilusión natalista, concebida como una política que puede nacer de otra ya existente, en cualquier parte de su proceso.

(c) *El proceso de decisión*

Para Lindblom (1992, pp. 57 – 82) en el proceso de la decisión participan muchos actores, pero el peso recae en los actores mejor posicionados, en las élites, o lo que se denomina como

los “decisores activos de las élites”, como los jefes del ejecutivo del Gabinete, los jefes de las fracciones parlamentarias, directivos de la administración pública y en algunos sistemas altos cargos militares, así como los jefes de los partidos políticos.

El autor menciona a los ciudadanos, pero destaca principalmente la influencia del sector empresarial, quienes en la práctica ostentan una posición privilegiada dados sus recursos económicos y con ello la capacidad de influencia y persuasión. Es por tanto que Lindblom señala categóricamente que la decisión nunca está basada exclusivamente en el análisis, sino en la interacción, la cual es producto del mundo de la desigualdad.

Para Meny & Thoenig (1992, pp. 129 – 157) la decisión va más allá de la identificación de un actor o un proceso, de forma tal que se identifica como un compromiso entre múltiples actores interdependientes, quienes no siempre actúan a partir de criterios de racionalidad.

La capacidad de decisión se caracteriza por ser global, política y autoritaria, y su formulación se da por una combinación entre el análisis y la selección dentro de un juego dinámico del poder. Este proceso involucra a las autoridades competentes, como a otros actores políticos, económicos, y en ocasiones grupos de presión

Desde la perspectiva de Subirats (1992, pp. 76 – 99) el proceso decisional se caracteriza por una constante flir de cooperación y conflicto en una especie de mercado político en el que precisamente la competencia abierta entre sus participantes asegura el respeto democrático en la determinación de las opciones. Su estudio puede permitir poner a relieve la interacción entre los actores, sus características y como ello influye en los resultados derivados de las decisiones.

Basándose en Allison, Subirats (1992, p. 80) concluye que las decisiones son el resultado de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en situaciones de interdependencia, por tanto, con necesidad unos de otros, a pesar de que estructuralmente sus intenciones puedan estar en contraste.

Entonces para el autor el objetivo es llegar a un compromiso, un acuerdo que permita conciliar los intereses presentes y satisfaga la ecuación fines – medios; siendo la decisión el resultado de ese ajuste mutuo de intereses entre las partes y en donde el decisor tiene poco control sobre su realidad externa y, por tanto, una muy limitada capacidad de decisión real.

“En general podríamos afirmar que en la medida que varíen los actores presentes y el tipo de decisiones a tomar variará asimismo al proceso decisional. Se puede afirmar también que a mayor complejidad en la toma de decisiones y en el número de actores e intereses presentes se logrará probablemente una mejor comprensión del proceso decisional acudiendo a explicaciones de carácter incrementalista o casual” (Subirats 1992, p. 83)

Adicionalmente Subirats (1992, p. 83) agrega que conviene admitir que en el proceso decisional puede concurrir no sólo intereses contrapuestos entre actores sino también

racionalidades de actuación distinta, por lo que se podría hablar incluso de distintas racionalidades con relación a las distintas especialidades técnicas presentes en el proceso.

(d) *Proceso de implementación*

Lindblom (1992, pp. 83 - 84) parte de que la implementación es conspicua, porque se multiplica la falta de dirección, las ambigüedades, frustraciones e inevitables fracasos parciales. Empero, se señala que esta fase es la función más importante en la administración pública o burocracia. La implementación siempre desarrolla o cambia en algún grado las políticas públicas, tal como habían sido definidas, por el alto grado de imprecisión y también porque los funcionarios alteran de manera significativa la nueva legislación, prácticas o acciones por ejecutar.

Mientras que para Meny & Thoenig (1992, pp. 158 – 193) las autoridades competentes son las responsables de la adecuada implementación de las políticas públicas. Diferenciando lo que es la esfera de lo político y de lo administrativo, la búsqueda de la eficiencia partiendo de una estratégica comunicación institucional y se concretiza a través de procedimientos operacionales y programas de actividad. Sin embargo hay que evitar dos trampas: dejar de pensar que toda política pública engendra un proceso de ejecución que le es específico, y contemplar el proceso de ejecución como el camino, a veces difícil, que debe abrirse una decisión a través del aparato administrativo preexistente.

Para Subirats (1992, pp. 101 – 123) el concepto mismo de implementación posee sus trampas interpretativas por lo que apuesta a un entendimiento a partir de la puesta en práctica de un programa de acción a un problema planteado. Destaca que no se debe obviar la capacidad de incidencia de múltiples actores en todas las fases de formulación, decisión e implementación de las políticas públicas, anticipando en las fases previas de los posibles contratiempos o efectos negativos sobre sus intereses que pueden surgir en la fase de puesta en práctica, a diferencia de las agencias o estructuras administrativas que no tienen un fácil acceso a los niveles superiores de decisión.

Según el autor el punto de partida es la formulación de la política – la fase pre-implementadora –, los resultados de la misma es el punto de llegada – la fase post-implementadora –, y en su comparación reside el perpetuo objetivo del cálculo del analista de las políticas públicas; el grado en que el diseño original, los objetivos, han sido redefinidos a lo largo del proceso implementador, representa el nivel de aprendizaje obtenido. En ese aprendizaje han podido influir muchos factores: las características del entorno, los procesos de comunicación e interacción, entre otros.

Adicionalmente el proceso de implementación envuelve a diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otros intereses y racionalidades afectadas, lo cual conduce a la necesidad de contar con una estrategia que prevea la negociación y la conducción de los conflictos, o de la neutralización de las diferentes instancias organizativas afectadas.

(e) *Proceso de evaluación*

Para Lindblom (1992) la evaluación de las políticas públicas es difícil y sin conclusiones. Esto no quiere decir que no sea posible sacar conclusiones de evaluaciones específicas de políticas públicas o de etapas concretas de su elaboración. Sin embargo, la clarificación de los hechos fundamentales sobre la elaboración de políticas públicas es una tarea que precede a la evaluación.

Por su parte Meny & Thoening (1992, 194 – 216) indican que la evaluación se ubica en dos posibles actitudes: en identificar si a lo interno del sistema político existen estructuras gubernamentales o de la sociedad civil que asumen directamente esta función – organismos o instituciones estatales, medios de comunicación, grupos de presión, opinión pública, organismos no gubernamentales, entre otros –; y si esta es producto de un constructo analítico por parte del investigador, para precisar, describir, analizar, medir, explicar y valorar los respectivos objetos de estudio, a través de una sistematización rigurosa y científica; esta evaluación implica someterse a la discusión pública de la sociedad civil, así como constituirse en un soporte mismo del proceso de gestión y toma de decisiones⁷.

Para Subirats (1992, pp. 145 - 146) existen tres tipos básicos de evaluación: determinación de necesidades – su preocupación esencial se dirige al descubrimiento de las debilidades o los espacios problemáticos del planteamiento del programa, de tal manera que puede mejorarse en futuros ajustes –, evaluación formativa o correctiva – pretende analizar el funcionamiento real del programa y de todas las labores conectadas con el mismo, localizando los puntos críticos y favoreciendo una vía de mejora –, evaluación de balance o conclusiva – su objetivo es recoger información sobre los resultados finales del programa y facilitar así un juicio de valor global del mismo –.

Los motivos que pueden llevar a promover una determinada evaluación pueden derivar de necesidades en la formulación de nuevas políticas, o bien, para asegurar que un programa se implemente de la manera más efectiva posible. Por otra parte, puede ser cuando la evaluación busca determinar la efectividad de un programa para comprender la viabilidad de su continuidad, modificación o caducidad.

Paralelamente la evaluación puede estar motivada por razones de comprender a través de sus resultados nuevos cursos de acción o cambios de actuación, o buscar una capacidad para influenciar en la manera de pensar en los problemas y temas planteados sin que de los resultados se derive una inmediata acción o cambio. Adicionalmente se podría estar ante una finalidad persuasiva de la evaluación como instrumento para otorgar de argumentos las

⁷ “A fin de cuentas, la evaluación de las políticas públicas se reduce a un análisis de las diferencias imputables a una acción pública específica. Los progresos instrumentales registrados en materia de evaluación están, en principio y ante todo, constituidos por técnicas que permiten señalar estas diferencias. El procedimiento evaluativo se parece mucho a la investigación experimental utilizada en medicina: identificar el objeto de evaluación, medir las variaciones posibles, comparar lo sucedido con lo que hubiera ocurrido si la autoridad pública no hubiese intervenido, explicar el por qué de lo realmente acaecido. En otras palabras, el analista se sirve de planes de investigación o experimentos, tratando la acción pública como una hipótesis de cambio del tejido social o físico.” (Meny & Thoening 1992, p. 208).

posiciones de ataque o defensa con relación a un cierto punto del programa u organismo ejecutor (Subirats 1992, pp. 155 – 156).

III. Entre la tensión social y el conflicto político: las políticas públicas

El proceso de políticas públicas tiende a ser una dinámica en donde convergen múltiples intereses y visiones ideológicas sobre qué decisiones y acciones se han de tomar para promover el interés general. Por tanto, no es de extrañar que en dichas dinámicas el conflicto sea un elemento intrínseco, siendo en muchos casos un factor importante para la inclusión de las múltiples visiones reflejadas en fórmulas de atenuación capaces de articular el consenso.

Sin embargo, es también en el proceso de las políticas públicas donde se dan situaciones de antagonismo parcial o total, creándose así, una relación manifiesta o latente de incompatibilidad por recursos limitados o simple cálculo político, donde convergen intereses, posiciones y acciones percibidas como mutuamente excluyentes y con una fuerte carga ideológica – y de agendas subyacentes –, lo cual responde a elementos, motivaciones y presiones de carácter propio, de un grupo representado, o de terceras partes que inciden directa o indirectamente en el proceso.

Por tanto, estos conflictos políticos tienen múltiples causas estructurales y coyunturales, puesto que estos se vinculan estrechamente con el poder de construcción y definición de la agenda política y con fines concretos perseguidos por las partes involucradas de forma directa o indirecta, con sus interpretaciones hechas sobre los asuntos en disputa y con el agravante de que en se posee un conocimiento parcial de la realidad, aún cuando las partes consideren comprender la globalidad del proceso. (Ross 1995, p. 19).

Los conflictos políticos se arraigan más o menos, no por el valor poseído sobre el asunto en cuestión, sino por la importancia psicológica dada por las partes en cuanto a perder o ganar. Es así como la fórmula por medio de la cual las partes interpretan los acontecimientos es fundamental en la configuración de las acciones de un grupo determinado, especialmente en situaciones de ambigüedad e intensa presión que caracterizan estos procesos (Ross 1995, pp. 19 – 31).

Desde el análisis sistémico Easton (1976, p. 147) analiza las perturbaciones del sistema, acotando que aunque para efectos analíticos se puede concebir el sistema político de forma aislada, lo cierto es que éste está determinado no solo por su accionar interno, sino también por la influencia directa o indirecta de otros sistemas, y son las perturbaciones dadas entre las interacciones de los sistemas, las que conllevan al cambio mismo del sistema político, sea de una forma parcial o estructural. El ambiente del sistema político y el mismo sistema global no pueden ser estables, puesto que ninguna situación social posee pautas de interacción absolutamente invariables. Para que la estabilidad tenga un sentido significativo, es preciso que represente un estado cuyo ritmo de cambio sea suficientemente lento para no crear problemas especiales, pero el cambio siempre ocurrirá y por consiguiente el estudio de

sistemas estables comprende un caso especial de cambio, aquel cuyo ritmo sea lento. (Easton 1976, p. 149).

Agrega Easton (1976, p. 156) que aún en condiciones de estabilidad en que la tasa de cambio sea lenta, siempre se da una interacción entre el ambiente y el sistema, lo cual implica a su vez una reestructuración de las configuraciones del poder en el sistema. Por lo tanto, el sistema político podría ser destruido no por la aparición de tensiones, sino más bien por la incapacidad de la élite política para tratar adecuadamente estas demandas políticas. Al modificar estos ambientes, los productos políticos influyen en la próxima ronda de efectos que retornaran del ambiente al sistema político, de forma tal que se podría identificar un círculo continuo de retroalimentación.

El sistema puede responder de dos modos a la tensión: extinguiéndose y siendo absorbido por otra sociedad, o adaptándose mediante estructuras políticas modernizadas en forma de partidos, legislaturas, burocracia racionalizada y dirección generalizada. Es así como desde el análisis sistémico se presenta una visión del conflicto que se deriva a partir del cuestionamiento de la teoría del equilibrio cómo objetivo primordial de un sistema, complementándose con el análisis de las relaciones disfuncionales del sistema político. Por lo tanto, los actores involucrados – que poseen en principios los mismos objetivos – llegan a situaciones de tensión producto de la presencia de influencias ambientales, lo cual les alejan de su presunta situación de estabilidad a las relaciones de poder del sistema.

Entonces, el conflicto como parte del sistema no posee una connotación destructiva y más bien se le comprende como un síntoma, una oportunidad de cambio o transformación, para valorizar la efectividad de las acciones emprendidas o por emprender, las cuales son identificadas por Easton como “*inputs*”, las cuales posteriormente son reenfocadas de forma armónica con los objetivos e intereses en cuestión, generándose así un producto, o como él define “*outputs*” del sistema político

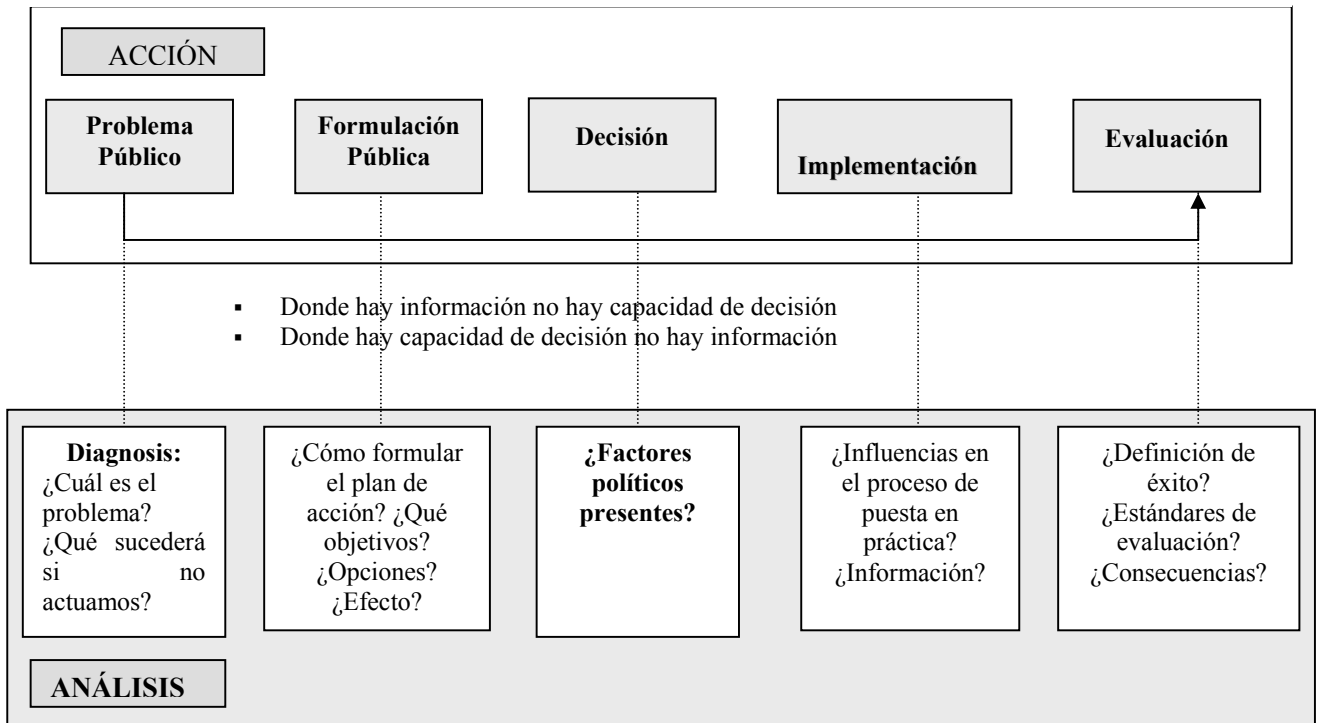
Un sistema puede tener otras metas que la de alcanzar uno u otro punto de equilibrio, siendo característica primordial de todos los sistemas su capacidad de adoptar una amplia serie de acciones positivas, constructivas e innovadoras para desviar o absorber cualquier fuerza de desplazamiento del equilibrio. Es así como sus miembros pueden incluso transformar fundamentalmente sus propias relaciones y modificar sus propias metas y prácticas de modo que mejoren sus perspectivas de manejar los “*inputs*” del ambiente. (Easton 1992, p. 224)

El análisis sistémico de la vida política se apoya en la idea de que estos se encuentran insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales, lo cual amenaza con llevar sus variables esenciales más allá de su margen crítico y se induce a suponer que el sistema para poder persistir debe ser capaz de reaccionar con medidas que atenúen la tensión. Esto implica un proceso de obtención de información sobre la dinámica política, y a partir de esto una reacción de acuerdo a lo que deseen o se vean obligados. Entre mayor sea la capacidad para comprender una situación conflictiva y los elementos que de ella se derivan, entonces mayor será la posibilidad por encontrar una eventual solución integral al fenómeno en cuestión.

A partir de los aportes de Subirats, Lindblom, Meny & Thoening, se identifica que en el proceso de políticas públicas pueden converger intereses, posiciones y racionalidades en confrontación directa o indirecta; donde las unidades de decisión entran en una dinámica de cooperación y conflicto, matizada en ocasiones por una transformación de las tensiones en sus niveles más operativos o delegativos, sin necesidad de entrar en un desgaste político por atender los elementos estructurales del conflicto. Es a partir de esta concepción de modificación segmentada del conflicto, que se genera una lógica subyacente por crear una recomposición del mapa de actores y las asimetrías de poder implicadas, facilitando nuevas alianzas y posiciones afines a una determinada agenda política.

Por otra parte, la base potencial de coalición es producto de la ampliación de la base analítica a partir de elementos de persuasión, como el uso estratégico de la evaluación y la información para la adopción de criterios aparentemente técnicos o legítimos. Instrumentos que a final de cuentas buscan la adopción de objetivos convergentes y consensuados de las políticas públicas, pero que en la práctica tienden a ser ambiguos, aún cuando sus resultados sean claros y respondan a intereses específicos de actores con poder de decisión real sobre la agenda de las instituciones públicas. La *Figura N° 1* expone a manera de resumen las relaciones entre el proceso de formación e implementación de las políticas públicas, a partir de sus fases expuestas, en una relación dinámica entre el proceso de acción y análisis, identificando cuáles son los ejes en cada una de sus etapas y el cómo estas se interrelacionan.

Figura N° 1 Relaciones entre el proceso de formación e implementación de las políticas públicas y su análisis



Fuente: (Subirats 1992, p. 43)

De esta forma los objetivos de la política pública se encuentran definidos desde sus primeros pasos, aunque su posterior desarrollo puede ir modificando esos mismos objetivos originales; de forma tal que los resultados finales deberán estar contrapuestos a las primeras intenciones, considerando también las posibles inactividades producidas. De esta manera no pueden marginarse tampoco del análisis las disposiciones o conductas de los formuladores e implementadores de la misma⁸ (Subirats 1992, p. 42).

Se identifica además, el concepto de red o entramado de actores que se crean alrededor del problema y de la funcionalidad o disfuncionalidad de las diversas acciones emprendidas por los mismos en la relación con los objetivos perseguidos. Comprensión que permite generar observaciones sobre la influencia de estas interacciones en los resultados obtenidos, en contraste con los objetivos previstos o prescritos por parte de los mecanismos de decisión legitimados, vía representación política (Subirats 1992, p. 44).

Por otra parte, Aubert (1962) expone la dimensión conflictiva que surge a partir de la transformación de convertir un determinado interés social a un valor, por medio de la ley. Es bajo esta perspectiva que se permite apreciar la confluencia de factores antagónicos bajo las normas de los sistemas democráticos, en el proceso de formación de las leyes.

Es así como las leyes, representan la adopción de intereses y ámbitos específicos que por medio de la discusión legislativa, aprobación y adopción se transforman en valores supremos del sistema político; siendo un proceso caracterizado por la convergencia de múltiples actores que pretenden impregnar sus visiones colectivas e ideológicas en un determinado asunto en cuestión, reproduciendo posiciones que originalmente fueron específicas en abstracciones y simbolismos que de una forma u otra vienen a redefinir las prácticas políticas y el imaginario colectivo.

Aubert (1969, p. 282) concibe el proceso de creación de la ley como mecanismo de mediación y negociación de conflictos. La teoría establece una amplia diferenciación entre dos tipos de conflictos: el conflicto de intereses y el conflicto de valores, la distinción se estructura en un ámbito teórico y tiene un valor puramente metodológico; en la práctica los elementos de uno de los dos modelos se encuentran mezclados con los elementos del otro.

El conflicto de intereses es producto de la escasez de recursos, lo cual impide la satisfacción de las partes y por ende la mutua competición que se expresa en la lucha por alcanzar las pretensiones propias. Sin embargo las partes requieren de encontrar fórmulas negociación que coadyuven a un encuentro de intereses y posiciones a efectos de minimizar el riesgo de la mayor pérdida para ambas (Aubert 1969, p. 285).

⁸ “A partir de estos supuestos podríamos decir que el esquema de análisis contendría los siguientes pasos: percepción y definición del problema; intereses afectados; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; formulación de una solución o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos y prioridades; soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica de esa política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política”. (Subirats 1992, p. 42)

En el conflicto de valores el disenso es su principal característica, ya que las partes se encuentran en desavenencia en lo referente a la valoración de algún beneficio o carga, la cual marca una contraposición con el conflicto de intereses, puesto que muchos valores son irrenunciables, especialmente cuando el espectro ideológico ejerce un peso predominante. Son los conflictos de valores y las decisiones que de ellos se desprendan, quienes más poseen externalidades positivas o negativas sobre la población y el sistema político en general.

Mientras que el conflicto de intereses tiende a resaltarse la proximidad de los contrincantes y sus coincidencias en cuanto a necesidades, aspiraciones e intereses, el conflicto de valores tiende a mantener el posicionamiento y a fortalecer las polarizaciones entre las partes involucradas.

De estos procesos se desprenden dos interacciones fundamentales desde la perspectiva de Aubert (1963, p. 33): cómo el disenso puede llevar a un conflicto de intereses, y cómo un conflicto de intereses puede ser transformado en disenso; es decir cuando un conflicto de intereses es sometido a la ley, desde ese momento será formulado como un disenso, un conflicto de valor o creencia.

Esta perspectiva parte que cuando el legislador ha de regular la situación originada por un conflicto de intereses, requiere posicionarse de forma tal que irá a privilegiar un interés sobre otro y desde ese momento, el interés privilegiado se convierte en un valor, institucionalizado en el marco normativo en detrimento de los valores que eran su oposición.

Lo anterior genera la interrogante de considerar la legitimidad de la percepción y consolidación del interés general a partir de valores sectoriales transformados en valores colectivos a partir de la norma jurídica. Dado que el juego democrático permite la constante incidencia de intereses particulares a partir de relaciones formales e informales, que vienen a final de cuentas, a premiar asimetrías, las cuales coadyuvan en el reforzamiento de mecanismos de preferencias y perpetuación de recursos de poder en manos de elites sectoriales.

Esto permite entender y analizar el porqué de las posibilidades de crecimiento del conflicto institucionalizado en los sistemas democráticos, quienes constantemente requieren ser sometidos a nuevas reglas de resolución del sistema político, o en palabras de Easton (1992) la canalización de las tensiones del sistema.

François Rangeon (1986, pp. 7 – 234) explica que el interés general es una ideología institucional que legitima la organización del sistema político, adoptada por la sociedad en diversas etapas o niveles de su desarrollo histórico, sustentándose en los discursos políticos y jurídicos generados en su proceso de consolidación política. Por lo que toda sociedad es producto de un constructo integrador de elementos, caracterizados por una interacción simultánea de elementos de coacción y persuasión.

Es en interés general donde converge a partir de una acción dinámica la dialéctica entre el consenso y el conflicto social; puesto que su funcionalidad implica la búsqueda de cohesión y unidad en los distintos miembros que componen una determinada estructura social. El focalizar un determinado conflicto político requiere para Rangeon de una cierta habilidad en la comprensión de cuál ha sido el concepto de interés general dominante que ha predominado en la sociedad y cuál ha sido el ejercicio de éste por las élites políticas. Es así como, el conflicto político puede descansar en la acumulación de sentimientos y percepciones de discriminación – manipulación de lo que socialmente es entendido como el interés general.

En un segundo nivel se ha de considerar las luchas de poder de los grupos existentes a lo interno del sistema político en función de la ideología interna de cada uno de ellos, sus incompatibilidades y sus puntos de convergencia; puesto que podría haber consenso político en un punto específico, más el entramamiento sería entonces producto de la orientación ideológica que se pretende generar. A ello se le ha de agregar si esas orientaciones ideológicas se acercan o separan de la concepción misma del interés general de la sociedad civil

Por lo tanto, el interés general estará sujeto a revisión, modificación, transformación o eliminación por parte del Estado; quien a su vez le corresponde su tutela y ejecución, lo cual se encuentra fuertemente influido por la carga ideológica de los grupos que han ascendido al poder, pero ninguna modificación o ejecución ha de ser concebida idealmente, de forma tal que violenta el sentir de la sociedad civil.

A partir de Rangeon se comprende el conflicto político como una derivación en el proceso de construcción del interés general, el cual parte de una pluralidad de intereses que en él convergen, es así como se requiere comprender una serie de interrogantes tales como: ¿quién lo determina? ¿cómo se determina? ¿se dará participación en su determinación? ¿qué tipo de participación y cómo se ha de ejecutar? ¿cómo se ha de argumentar? ¿habrá proceso de contrargumentación y si es así cómo se hará? ¿cómo se determina la participación en la contraargumentación?.

Para M. Kaplan (1983, p 134) la contraposición básica se produce entre clases dominantes y dominadas, quienes anudan y desanudan formas de coincidencia, cooperación o conflicto entre sí y con sectores componentes de las clases dominantes. Entonces esta lucha de poder entre las clases y grupos se caracteriza por la contraposición y confrontación, siendo el conflicto – de intereses, ansias de poder, u otro tipo – el común denominador y producto de esto son las interacciones estimuladas por las tensiones, presiones e inclusive la cooperación, pero la dinámica dada entre estos grupos es parte y característica esencial del mismo grupo social.

Kaplan (1983, p. 136) agrega que al fomentarse las luchas por el poder, así como la existencia de un ordenamiento básico – jerarquía, cohesión interna del sistema, entre otros –, se destaca el papel importante de contar con legitimidad en las acciones, pues no importa el o los mecanismos utilizados, siempre y cuando se cuente con un nivel de aceptación por parte de los dominados. Entonces, la sociedad se presenta como un ordenamiento siempre en estado de formación continua, creado y caracterizado por los esfuerzos constantemente renovado de

fuerzas de sentidos distintos o divergentes, y por la coexistencia del orden, el desorden, los equilibrios y las incertidumbres.

Bajo esta concepción surge el poder de opción, de decisión, de orientación y de constitución, cuya integración y aceptación o rechazo, se conceptualiza en la política; dentro de esta aparece el concepto de voluntad de poder, visto como capacidad de decisión para la consecución de determinados fines, manifestándose bajo una amplia categoría de formas.

Kaplan (1983) argumenta que el poder político debe por consiguiente constituir una forma específica y finalmente decisoria de ordenamiento de las relaciones entre las clases, y de imposición de la voluntad de un grupo o fracción hegemónica sobre las clases dominantes subordinadas y sobre las clases dominadas mediante una combinación específica de lucha e integración, de coacción y de consenso.

Entre tanto, G. Ferrero (1991, pp. 138 – 139) parte de que no importa si un gobierno es bueno o malo, si hace lo correcto o no, pues estos elementos en primera instancia no son elementales para poder conservar el accionar y la voluntad del poder. Entonces lo que se requiere es: conocer y comprender adecuadamente las necesidades y problemas de los gobernados – satisfacer el interés público –, y el manejo estratégico de las acciones para que las mismas gocen de legitimidad – definiéndose poder legítimo: acción de atribuir y ejercitar, según los principios y reglas aceptadas sin discusión por aquellos que están destinados a obedecer – .

Sin embargo para Ferrero llegar a gozar de legitimidad es necesario un proceso de prelegitimidad, por medio de la cual se busca la construcción de consensos – no de pacificación, pues se deja claro que las dicotomías se seguirán manteniendo –, en aras de fomentar o producir un consentimiento de adhesión.

A partir de Ferrero se identifica que la mayor pretensión del poder es la capacidad de condensar los intereses particulares con el interés público, legitimando así todas las acciones del aparato estatal y sobre todo que la ciudadanía sienta sus intereses y necesidades reflejadas en la gestión pública.

IV. Neocorporativismo y políticas públicas

El neocorporativismo es una de las teorías de la democracia sobre la gestión descentralizada del poder. Se refiere a la incorporación de intereses organizados en la política y su participación en la formulación e implementación de decisiones.⁹ Bajo este concepto se entiende la participación de grupos de interés en el proceso de toma de decisiones en la política por negociaciones entre la administración política y asociaciones que son muchas veces centralizadas. En este proceso los grupos de interés participan en la formulación y en la implementación de políticas públicas.¹⁰

⁹ Voelzkow, Helmut: *Neokorporatismus*.

¹⁰ Matuschek, Gerald: *Neokorporatismus als Form politischer Steuerung*.

En la ciencia social falta aún una definición precisa y generalmente aceptada sobre neocorporativismo. Una dificultad es que muchos autores usan la frase sin definirla o la usan como sinónimo para “corporativismo liberal”, “corporativismo democrático” o simplemente “corporativismo”. Pero al menos pueden encontrarse elementos comunes en todas las aplicaciones de la frase, tales como que una simple consideración de los intereses del otro lado no es suficiente para categorizar la relación como una forma neocorporativista. Tiene que haber un elemento de negociación directa e intercambio de información entre el Estado y los grupos de interés.¹¹

Origen epistemológico

La palabra “*corporativismo*” viene de la palabra latín “*corpus*”, que significa cuerpo y que se refiere generalmente a todas las cosas reunidas en un solo organismo u objeto. La idea del corporativismo tiene su origen en el concepto de la corporación, que describe una agrupación de personas de la misma clase social o profesión. Refleja específicamente conceptos europeos del medioevo sobre una sociedad entera en que cada parte cumple con su cometido, exactamente como las diferentes partes del cuerpo humano. Ejemplos son los gremios del medioevo, en los cuales se organizaban los trabajadores manuales y los artesanos de una determinada ciudad.

Algunos autores sostienen que con el corporativismo se trató de crear una forma “moderna” de feudalismo porque fusiona los intereses de estas asociaciones con los intereses del Estado. En un Estado corporativista, las corporaciones son los elementos básicos para la organización de la sociedad.¹² En esta dinámica la creación del interés general emana de las corporaciones y no en los parlamentos, elegidos por los ciudadanos con igual derecho a voto.

En la doctrina social católica los sistemas de corporación son la respuesta a las injusticias sociales. Por lo tanto, la sociedad debe ser organizada en clases, cuyos miembros tienen derechos iguales pero distintas tareas en la sociedad. La idea es resolver contrastes sociales a través de un orden económico coordinado entre el Estado e iniciativas privadas. En el Siglo XX el concepto de corporativismo se transformó. Las ideas del corporativismo estatal o corporativismo autoritario caracterizaron la incorporación forzada de organizaciones y asociaciones en el Estado.

En ese caso, un Estado autoritario incorporó organizaciones sociales, religiosas, económicas o populares para establecerse a sí mismo como fuente de legitimación, y así disminuir las capacidades de tales organizaciones de amenazar la autoridad del gobierno. Ejemplos de este tipo de corporativismo fueron la dictadura de Salazar en Portugal (1932-1974), de Mussolini en Italia (1923-1944) o dictaduras militares en Latinoamérica.¹³

En la ideología del fascismo italiano se argumentó que la incorporación de los intereses particulares y divergentes en la política oficializada por el Estado llevaría a una mejor

¹¹ Ídem.

¹² Ídem.

¹³ Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (Editores): *Gesellschaft und Staat*; p.485.

representación de las diferentes partes de la sociedad que la que sería posible mediante el proceso del voto democrático. Para separar las nuevas formas del corporativismo de esta forma autoritaria y desacreditada, se añadió el adjetivo “neo” antes de la palabra, pasando a denominarse “neocorporativismo”¹⁴.

La recuperación del concepto más antiguo de corporativismo se explica porque – a pesar de numerosas diferencias entre las sociedades – las asociaciones o los grupos de interés, respectivamente, tienen una posición “intermediaria” entre el individuo y el Estado, tanto en la sociedad medieval como en los estados benefactores democráticos y desarrollados. Por un lado, estas organizaciones definen y representan los intereses de sus miembros frente al Estado. Por otro lado, también tienen el poder de obligar a sus miembros a respetar los acuerdos y concesiones negociados.

El concepto de neocorporativismo apareció por primera vez en un artículo de Philippe Schmitter “Still the Century of Corporatism?”, en el cual hace la observación de que las asociaciones están altamente involucradas en el proceso de toma de decisiones y que, gracias a su participación, facilitan al Estado la realización de sus responsabilidades públicas. Los grupos de interés, que participan a largo plazo -pero voluntariamente- en este sistema formalizado de negociaciones, muchas veces son centralizados y en algunos casos son de afiliación obligatoria para todos los miembros del sector al que están asociados.

Según Gerhard Lehbruch, que junto con de Schmitter caracterizó el debate sobre neocorporativismo desde el principio, las asociaciones participan tanto en la formulación como en la implementación de las políticas públicas.¹⁵

Al principio, el término de neocorporativismo se enfocó en los sectores de la economía y el trabajo, y se refirió a acuerdos dominados por negociaciones tripartitas entre sindicatos, el sector privado y el gobierno. La meta de estas negociaciones es, por un lado, repartir las ganancias creadas por la economía de forma más justa entre las contrapartes sociales y, por otro lado, moderar las dificultades experimentadas en períodos de inflación o recesión.

Con la ayuda de las estructuras neocorporativistas se quería influir sobre temas macroeconómicos como el desempleo, la inflación y el crecimiento económico en una forma positiva. Temas centrales de la negociación fueron los salarios, las inversiones, los puestos de trabajo y de aprendizaje, tanto como las condiciones políticas. El fenómeno conocido como globalización obligó y obliga todavía a la gran mayoría de empresas a cambiar sus estructuras para adaptarse a la competencia intensificada, lo que causa un gran número de despidos. Este desarrollo lleva a nuevos conflictos sociales, que desembocan normalmente en manifestaciones y huelgas. Para no arriesgar la paz social, los sistemas neocorporativistas tratan de realizar estas adaptaciones difíciles a través de un consenso entre los afectados.¹⁶

¹⁴ Matuschek, Gerald: Neokorporativismus als Form politischer Steuerung.

¹⁵ Reutter, Werner: Korporatismustheorien; p.113.

¹⁶ Matuschek, Gerald: Neokorporativismus als Form politischer Steuerung.

No obstante, los acuerdos de esta forma son posibles solamente en sociedades en las cuales los trabajadores y sus sindicatos tienen un alto nivel de organización jerárquica y todos forman parte de una federación central. Un gran número de economías pequeñas y abiertas de Europa, como Finlandia, Suecia, Austria, Noruega y Holanda, cumplen con estos criterios. Si las estructuras neocorporativistas posibilitan a economías pequeñas y abiertas el manejo efectivo de su relación con la economía global, ello se da por la facilitación en adaptarse a choques externos, gracias a este proceso de negociación que distribuye el peso más equitativamente entre las contrapartes sociales.

La dimensión de todo lo que incluye el concepto del neocorporativismo avanzó en las últimas tres décadas. Mientras al principio la noción solamente describía una cooperación “tripartita” entre el Estado, las organizaciones de empresarios y los sindicatos, en la primera década del Siglo XXI se agrega a su significado varias formas de cooperación política entre diferentes intereses organizados o con autoridades gubernamentales¹⁷.

Ejemplos del neocorporativismo se encuentra en las políticas económicas, la formación profesional, las políticas de salud, las políticas sociales, o también las políticas ambientales. Además de esta diferenciación según diferentes campos políticos existe una distinción vertical entre macro, meso y microcorporativismo. Se hace esta división debido al sistema político administrativo o económico de un país. En el primer caso, eso significa la distinción entre el nivel nacional, regional o local, mientras que en el segundo, corresponde a soluciones para problemas de la economía pública (macro), la gobernabilidad de sectores económicos particulares (meso) o la política de empresas particulares (por ejemplo, cogestión empresarial).¹⁸

Estructuras y actores neocorporativistas

La estructura ideal típica del neocorporativismo es tripartita, lo que significa que el Estado, una asociación, y su contraparte participan en las negociaciones. Las asociaciones incorporadas tienen que ser organizadas de una forma centralista, y necesitan un alto grado de organización, así como un gran número de miembros (en muchos casos un monopolio de representación), para que los acuerdos sean vinculatorios para todos los afectados¹⁹.

Para que un participante no domine los resultados, imponiendo su voluntad, las contrapartes deben tener una estructura y base de poder relativamente simétricas. Además, la involucración del Estado tiene por objetivo obligar a los participantes a respetar un cierto código de comportamiento para garantizar acuerdos balanceados para la sociedad. Por eso, el neocorporativismo funciona, teóricamente, en dos direcciones: por un lado, como instrumento para realizar intereses particulares y mediar entre los diferentes intereses, y por otro, como mecanismo de gestión, mediante el alcance de resultados aceptables para la sociedad entera²⁰.

¹⁷ Voelzkow, Helmut: Neokorporatismus.

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ídem.

²⁰ Abromeit, Heidrun: Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz; p.147.

Las cúpulas de las asociaciones necesitan tanto un liderazgo fuerte para reunir los diferentes intereses en la organización, así como la confianza de sus miembros, para negociar sin tener que consultarlos por cada decisión. Además, las entidades tienen que estar en posición de obligar a sus miembros a respetar los acuerdos, para que se sientan comprometidos con los resultados. Las asociaciones finalmente juegan un papel intermediario entre sus miembros y el Estado. Un factor muy importante para que las negociaciones de forma neocorporativista lleven al acuerdo esperado es la convicción por parte de las organizaciones participantes de que pueden lograr un mutuo beneficio.

Más allá del sistema político-administrativo (especialmente el gobierno, comisiones parlamentarias, ministerios), están involucrados en las estructuras neocorporativistas los grupos de interés.²¹ Lo especial es que el gobierno no solamente pone las condiciones de negociación, o funciona como mediador entre las partes, sino que participa activamente en las negociaciones, influye en el resultado y se muestra dispuesto a hacer concesiones.

El Estado especialmente tiene interés en las asociaciones como negociadores cuando tienen el monopolio de representación en su sector, cuando están organizadas de una manera centralista y jerárquica, y cuando tienen la posibilidad de sancionar a sus miembros para obligarlos a respetar los acuerdos. Eso no solamente facilita las negociaciones, sino que también lo hace atractivo para el Estado porque en general todos los participantes cumplen con los acuerdos. Este tipo de soluciones, que ofrecen la posibilidad de cambiar un *status quo* insatisfactorio de manera consensuada, son un beneficio para la legitimidad desde la perspectiva de cada gobierno²².

Los grupos de interés tienen la función de seleccionar y canalizar los intereses de sus miembros y articularlos como “*intereses colectivos*” en el proceso de negociación y toma de decisiones. Como los grupos de presión están igualmente interesados en el mantenimiento del sistema neocorporativista de negociación, actúan más previsible y sensiblemente frente a los deseos de intervención de parte del Estado.²³

Debido al proceso de la globalización – especialmente de la economía – los grupos de interés en el nivel nacional pierden cada vez más poder y posibilidades de influencia. Desde su perspectiva, un sistema neocorporativista les ofrece a los más establecidos la posibilidad de mantener el *status quo* y, de esta manera, su propio poder. Eso refleja normalmente también los intereses de los miembros que no quieren perder sus logros del pasado o aceptar una reducción de sus privilegios.

Estos intereses basados en el mantenimiento del *status quo* son fáciles de organizar, mientras que la experiencia muestra que en el caso de los consumidores es mucho más difícil. Del

²¹ Matuschek, Gerald: Neokorporativismus als Form politischer Steuerung.

²² Ídem.

²³ Ídem.

mismo modo, para sectores como los desempleados, parece casi imposible organizar y articular sus intereses de una manera efectiva bajo un modelo neocorporativista.²⁴

El término grupos de presión se traduce directamente del inglés *pressure group*, aunque esto a su vez produce una pequeña inexactitud gramatical. Lucas Verdú (1966) indica que un grupo de presión es cualquier formación social, permanente y organizada, que intenta, con éxito o sin él, obtener de los poderes públicos la adopción, derogación o simplemente no adopción de medidas (legislativas, administrativas o judiciales) que favorezcan, o al menos que no perjudiquen, sus ideas e intereses, sin que su intento suponga en principio una responsabilidad política del grupo presionante en caso de lograr su pretensión. Arias (1988) detalla que son grupos de presión todos aquellos que utilizan toda técnica disponible para tener influjo sobre la máquina de decisión, brindando así una división más específica entre estos grupos y grupos de interés.

Por tanto, los grupos de interés no necesariamente son grupos de presión, ya que pueden escoger vías no gubernamentales, aunque bien se podrían identificar la existencia de “grupos de interés potencial” – aquellos que no tienen una base organizada, pero que desean jugar por las reglas democráticas –.

Cuando se habla sobre grupos de presión es inevitable tomar en cuenta los movimientos sociales. Este término fue planteado por el psicólogo alemán Lorenz von Stein en su publicación “*Historia de los movimientos sociales franceses desde 1789 hasta el presente (1950)*”, se puede señalar que los movimientos sociales son un conjunto de realizaciones, demostraciones y campañas controversiales por las cuales gente ordinaria hace reclamaciones colectivas a otros (Tilly, p. 262).

Hablando en términos generales, éstos son agrupaciones informales de individuos que aspiran a cambiar el status quo. En “*Poder en movimiento: acción colectiva, movimientos sociales y política,*” de Sidney Tarrow, sugiere que estas agrupaciones son meras interrupciones en la sociedad y que su momento de importancia se construye a través de que ofrecen “incentivos selectivos” a las personas que los apoyan mientras que atraen la atención de las que los oponen.

Los movimientos sociales impulsan un mensaje fuerte, que amenaza con imponerse a la autoridad elitista, y busca maneras para transmitir este mismo mensaje a una audiencia más grande con esperanzas de apoyo. Su fuerza está basada en el reto colectivo, un propósito común, la solidaridad y las interacciones constantes y se caracterizan por tener una base de apoyo muy heterogénea. Es decir, los individuos que conforman un movimiento social poseen diferentes formaciones, experiencias, profesiones y puntos de vista, y la adhesión a la causa es la base primordial de su acción. La heterogeneidad elabora redes sociales que, en otras circunstancias, no se hubiesen creado, mientras que la solidaridad es una de las principales características que distingue a los movimientos sociales de los grupos de presión.

²⁴ Matuschek, Gerald: Neokorporativismus als Form politischer Steuerung.

Es a causa de esta solidaridad, entre múltiples factores estructurales y coyunturales, que estalla la expresión visible del movimiento. El nacimiento de un movimiento social necesita lo que el sociólogo Neil Smelser llama un *evento iniciador*: un evento particular o individual que inicia una reacción de sucesos en dicha sociedad, conduciendo a la creación de un movimiento social.

Los movimientos sociales se pueden distinguir entre múltiples tipos: a) reformistas o radicales; b) innovadores o conservadores; c) pacíficos, violentos o terroristas; d) viejos o nuevos; e) globales, locales o de multi nivel – e inverso a los grupos de presión, la acción de éstos va más allá que protestar, oponerse o intentar de influir. Pueden llevar consigo la destrucción de estereotipos e ideas represivas que agitaron el movimiento, además requieren de la existencia de un actor social que actúa como el líder político y espiritual del mismo. Se produce una identificación de la causa con la figura respectiva, como es Emiliano Zapata y el movimiento contra la dictadura de Díaz, Nelson Mandela y su lucha contra el apartheid, Martin Luther King Jr. y los derechos civiles, Mohandas Karamchand Gandhi y el movimiento pacífico de independencia, las múltiples y transcendentales figuras que forjaron los derechos de las mujeres, entre muchos otros.

La diferencia más simple y notable entre una organización política y un grupo de presión es que la primera es una fuerza política interesada en su elección y la obtención del poder. Aparte de no ser de índole política, los grupos de presión apelan por intereses específicos y no luchan para estar en el poder. Mientras el Estado adopta, en el fondo, una actitud precavida ante los partidos y opera sobre ellos de modo no decidido, su posición ante los grupos de presión parece mucho más firme (Verdú, p. 71). Esto puede deberse al hecho que el Estado tiene un mayor sentido de confianza hacia las organizaciones políticas que hacia dichos grupos estratégicos, éstos últimos habitualmente considerados como una amenaza.

La continuidad, alta organización y centralización de las expresiones neocorporativistas, añadiendo una base sólida con objetivos definidos y la calidad y cantidad de sus integrantes son la raíz de su éxito como agrupación.

La reacción gubernamental a las prácticas de presión varía dependiendo de cada sistema y las cualidades y/o deficiencias que posee el Estado de Derecho. Es imprescindible que el régimen político respectivo goce de una fuerte cohesión, estabilidad y unidad, y que ejerza eficazmente sus capacidades. El Estado debe poseer una fuerte capacidad de resistencia frente a ciertas presiones, pues de lo contrario se convierte en un mero receptor de cualquier tipo de presión y por consecuente tiende a plegarse obedientemente a las demandas sociales. Ante éste escenario el Estado, puede buscar el punto de vista de otros grupos de presión, con visiones opuestas al grupo presionante, o encontrar apoyo en sectores de la opinión pública también opuestos a las visiones del grupo que realiza la presión, contribuyendo así a una escalada neocorporativa en la construcción de la política pública.

Pluralismo versus Neocorporativismo

Una teoría opuesta al neocorporativismo es el pluralismo. Esa teoría clásica constituyó el modelo ideal para el modelo económico anglo-americano. La contraparte de su idea de la autorregulación del mercado es el concepto de la intervención estatal en la economía para limitar sus fuerzas e impactos. Este último concepto se desarrolló especialmente en Europa continental, y fue considerado al principio inferior al modelo del pluralismo, equiparándose al mismo en los años 60 y 70.

De un esquema parecido se desarrollaron las teorías corporativistas en los años 70. La organización de intereses económicos y la relación entre el Estado y los grupos de interés se diferenciaba del ideal angloamericano de mediación entre intereses.

Con la construcción de una teoría de compensación de intereses opuestos en la sociedad se negó la existencia de un único “*best way*”, marcado por el ejemplo estadounidense. El efecto era parecido al estudio comparado de la democracia: a partir de ese momento, los casos empíricos podían situarse en un eje entre dos tipos de modelo en principio equivalentes. En los años 80 y 90 las teorías del neocorporativismo se diferenciaron y las diversas ramas se desarrollaron de maneras diferentes. Por ejemplo, se dedujo el concepto de “*Varieties of Capitalism*” de una de las líneas de pensamiento²⁵.

Generalmente, los análisis neocorporativistas se enfocan tradicionalmente en las características eurocontinentales de las relaciones entre el Estado y los grupos de presión, pero desde el principio existieron dos líneas en el desarrollo de este concepto, considerándose como disparo inicial el artículo de Philippe C. Schmitter de 1974²⁶. Él definió el neocorporativismo como un sistema de representación de intereses, en el cual los individuos que comparten cierto interés – al contrario de la idea pluralista – se organizan en grupos jerárquicos y funcionalmente diferenciados, limitados en su número, que no compiten entre ellos.²⁷

En el mismo año, otro académico, llamado Gerhard Lehbruch, definió neocorporativismo como la participación de grupos sociales en la producción de las políticas públicas.²⁸ Para Schmitter, neocorporativismo era la ausencia de competencia entre los diferentes actores, mientras Lehbruch se enfocó en la incorporación de los grupos de interés en el proceso político.²⁹

En la teoría del pluralismo existe una gran cantidad de diferentes grupos que representan sus intereses particulares. Estos grupos solamente influyen en el proceso de toma de decisiones ligado a políticas públicas, pero no tienen la intención de ejercer poder sobre la sociedad. Por

²⁵ Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Einleitung; p.19.

²⁶ Schmitter, Philippe C: Still the Century of Corporatism? en *Review of Politics*; p.85-131.

²⁷ Schmitter, Philippe C: Still the Century of Corporatism?; p.93/94.

²⁸ Lehbruch, Gerhard: Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus; en: Aleman, Ulrich von; Heinze, Rolf G. (Editores): *Verbände und Staat*, Opladen 1979, p.50-71, primera edición 1974.

²⁹ Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Einleitung; p.19.

eso les es posible representar sus intereses particulares, sin considerar necesariamente el bien común en la articulación de los mismos. Las asociaciones no mantienen relaciones institucionalizadas con el Estado, sino que influyen puntualmente sobre decisiones estatales.

En el sistema pluralista, los grupos de interés están ligados al Estado a través de su exigencia de ciertos resultados, mientras en el concepto del neocorporativismo se trata de una doble vía. Esto último implica que las asociaciones asumen también tareas del Estado, lo que los obliga – por lo menos en la teoría – a tomar más en cuenta el bien común en la articulación de sus intereses. Como en las teorías económicas liberales, bajo el pluralismo las diferentes asociaciones se encuentran en una situación de competencia entre ellas.

Los grupos que tienen los mejores recursos y los usan más eficazmente, son finalmente las fuerzas sociales más exitosas en el alcance de sus metas. Las asociaciones que carecen de recursos suficientes tienen pocas posibilidades de influir en las decisiones. A diferencia de esto, en las estructuras neocorporativistas se encuentra como actores determinantes a asociaciones que tienen en cierto sentido el monopolio de representación, incorporando posiblemente todos los grupos de interés de un sector³⁰.

A pesar de la multiplicidad de tendencias neocorporativistas en las últimas décadas no se puede decir que este concepto sustituyó al pluralismo, ni en la teoría, ni en la práctica. Igual que antes, en muchos campos políticos existe una estructura pluralista de asociaciones, que representan todavía los intereses particulares de sus miembros. Lo que más ha cambiado, es la manera en que estos grupos tratan de imponer sus intereses, en el sentido que ellos no solamente persiguen una “*política de presión*”, sino que intentan también realizar sus metas en cooperación y consenso con el Estado.³¹

Finalmente existen campos en las políticas públicas que son caracterizados por una red de relaciones institucionalizada. En estos casos se puede hablar de una estructura neocorporativista, porque el Estado coopera con asociaciones que tienen el monopolio de la representación. En otros campos políticos existen grupos de presión competitivos, que representan un gran número de intereses y se diferencian de los grupos neocorporativistas también por su manera de organizarse y por la forma en la que actúan. En la realidad política existen ambas variantes, así que el neocorporativismo no sustituyó el pluralismo, sino que lo ha ampliado y ha aumentado las formas de juego en la política (*ver Cuadro N° 1*).³²

³⁰ Matuschek, Gerald: Neokorporativismus als Form politischer Steuerung.

³¹ Ídem.

³² Ídem.

Cuadro N° 1

Comparación entre pluralismo y neocorporativismo

Característica	Pluralismo	Neocorporativismo
Número de Asociaciones	Indeterminado, diferentes	Número limitado, separación funcional, singular
Características estructurales	Inscripción voluntaria, sin coordinación jerárquica, competencia por miembros	Inscripción obligatoria, coordinación jerárquica, monopolio de la representación
Dimensión del control y de la influencia estatales	sin control estatal, ni influencia en la formación de opinión	Formación iniciada respectivamente apoyada por el Estado, influencia en la selección de los dirigentes y en la articulación de los intereses

Fuente: Reutter, Werner: *Korporatismustheorien*, Frankfurt/Main, 1991; p.73

Comparado con el modelo angloamericano de la sociedad y de la economía, el concepto del neocorporativismo tiende a ser más moderado y la aparición de medidas radicales – incluso en tiempos de crisis – es mucho menos probable. El neocorporativismo se basa en la compensación y no tanto en la competencia entre los diferentes intereses inherentes a las sociedades modernas.

Una diferencia grande entre ambos conceptos la marca el papel del Estado. En los estudios neocorporativistas se parte de la base de que el Estado influye directamente o indirectamente en la formación de grupos de interés y en la organización de intereses colectivos en general, mientras en la teoría pluralista se supone que estos grupos se forman independientemente de la influencia estatal.³³

Otra diferencia es la manera en que se forman los intereses de los distintos grupos de presión. Contrastando el concepto pluralista, las asociaciones no son representantes de los intereses particulares que existen *a priori*. En el marco neocorporativista, los intereses particulares no solamente pueden cambiar durante el proceso de negociación, sino que muchas veces incluso se crean durante este proceso. Además, la relación entre un interés particular y la creación de un grupo que representa este interés no es una vía en una sola dirección. En el concepto del neocorporativismo, el interés del grupo y su forma de organización y de actuación están interactuando, de manera que los últimos dos influyen sustancialmente en los intereses que manifiesta el grupo.³⁴

El concepto de “*organización intermediaria*” está fuertemente conectado con la idea del neocorporativismo, porque según tal concepto, las asociaciones se encuentran en un lugar en donde por un lado están confrontadas con lo que exigen sus miembros (“*lógica de pertenencia*”), y por otro lado, con el marco institucional en el que existen, especialmente con el Estado y los grupos con quienes tienen que negociar (“*lógica de influencia*”). La contradicción entre la lógica de pertenencia y la de influencia genera procesos de intercambio y una forma de *mediación* de interés que sobrepasa la *representación* de intereses en el sentido pluralista. Siempre y cuando los grupos de intereses sean capaces de incorporar a sus miembros y de moverse en el marco institucional, pueden “dirigir” los intereses de su esfera

³³ Voelzkow, Helmut: *Neokorporatismus*.

³⁴ Ídem.

de influencia (en apoyo del concepto angloamericano del “*Private Interest Government*”), en lugar de solamente representarlos³⁵.

Desde la aparición de la teoría neocorporativista se llevaron a cabo debates entre académicos acerca de cuál sería el mejor concepto para enfrentarse a los grandes problemas políticos y económicos – la manera angloamericana o la manera eurocontinental -. Debido a que el neocorporativismo no solamente representa una teoría de la representación de intereses, sino que también trata de interpretar los puntos de intersección entre la política y la economía, varios analistas trataron de identificar una correlación entre el grado del neocorporativismo y la situación económica de un país.

Al principio de las discusiones sobre el neocorporativismo – todavía más intensas que en los estudios sobre la democracia – se subrayó que los países neocorporativistas no solamente podían competir con los países pluralistas, sino que eran superiores, porque tenían mejores resultados en lo que respecta a la paz social, las tasas de inflación o la tasa de desempleo. El neocorporativismo fue visto como un instrumento para estabilizar las políticas keynesianas. En los años 80, la situación cambió, puesto que los países neocorporativistas estaban enfrentados con grandes dificultades, mientras que economías como la de Japón eran muy exitosas. Después de enfocarse más sobre los sectores particulares y no tanto sobre el nivel macroeconómico, el carácter del neocorporativismo cambió otra vez en los años 90 para convertirse en un instrumento para establecer pactos sociales³⁶.

Varios estudios se dedicaron a la controversia sobre cuál sistema produce mejores resultados económicos: el pluralismo o el neocorporativismo. Para dar una respuesta a este debate retomamos las conclusiones que se desprenden de una investigación, realizada por J. Schmid (1999), que analizaba el desarrollo económico de 15 países de la OECD desde 1971 hasta 1990. Además, su estudio incluye un indicador originalmente desarrollado por los economistas estadounidenses M. Bruno y J. D. Sachs, que ordena los países de la OECD según su nivel de neocorporativismo. En las posiciones más altas de este ranking se encuentran países orientados hacia una colaboración social a través de negociaciones de los convenios colectivos, como Austria, Alemania y los países escandinavos. El otro lado del espectro está representado por Canadá y los EEUU, con negociaciones de convenios colectivos dentro de las mismas empresas, sin una coordinación macroeconómica de los interlocutores sociales³⁷.

La relación entre el tipo de grupos de interés y el éxito macroeconómico de un país se puede resumir en tres hipótesis. Primero, la *hipótesis neocorporativista* sostiene que la cooperación de grandes grupos de interés aumenta las capacidades de solucionar problemas en economías de mercado. Una importancia especial en este contexto radica en la existencia de un comportamiento orientado al consenso y a la cooperación social del sector empresarial y de los sindicatos, que puede involucrar también al gobierno. Las negociaciones son bastante centralizadas y las contrapartes sociales toman en cuenta los impactos de su comportamiento

³⁵ Voelzkow, Helmut: Neokorporatismus.

³⁶ Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Einleitung; p.20.

³⁷ Schmid, J.: Verbände.

sobre la economía nacional, o por lo menos intentan extraer grandes ganancias de la cooperación³⁸.

En segundo lugar, sigue la *hipótesis liberal pluralista*, en la cual el desarrollo de las fuerzas del mercado es considerado como lo más importante para el éxito de la economía en su conjunto. Según esta idea, el accionismo de los gobiernos, la interconexión de poderosos grupos de interés, así como las intervenciones estatales intensas solamente son capaces de reducir los impactos de choques económicos por un tiempo reducido. A largo plazo, resultan en estructuras rígidas y un comportamiento inflexible de parte de los actores involucrados, que impiden el crecimiento económico. La hipótesis liberal pluralista confía en la capacidad de la mano invisible del mercado y la dinámica de la competencia para resolver problemas.³⁹

Por último, la *hipótesis de los extremos* -en forma de *curva de U*- mantiene que, tanto los sistemas neocorporativistas como las economías descentralizadas y orientadas al mercado son las más aptas para resolver eventuales problemas, mientras que las mezclas de ambos sistemas producen resultados inferiores. Se explica este fenómeno por la incapacidad de las formas híbridas de aprovechar las ventajas de un comportamiento neocorporativista, así como de beneficiar de la flexibilidad que ofrece una orientación fuerte hacia el mercado.⁴⁰

Para las dos décadas que cubre el estudio de Schmid, se pueden comprobar en el *Cuadro N° 2* las conexiones empíricas entre nivel de neocorporativismo y los indicadores económicos importantes:

Cuadro N° 2

Conexiones empíricas de neocorporativismo e indicadores económicos

Dato económico	Nivel de centralización y cooperación de los grupos de interés					
	Alto		Mediano		Bajo	
Promedio según países entre 1971 y 1990	Alemania, Holanda, Noruega	Austria, Suecia,	Dinamarca, Gran Bretaña, Nueva Zelanda,	Suiza, Japón,	Australia, Francia, Italia, Estados Unidos	Canadá,
Tasa de desempleo (en %)	3,3		4,6		7,3	
Tasa de inflación (en %)	6,0		3,3		8,4	
Misery-Index (Tasa de inflación + tasa de desempleo)	9,3		13,3		15,7	
Crecimiento de salarios nominales (en %)	8,0		10,3		10,1	
Crecimiento de salarios reales (en %)	1,8		1,9		1,5	
Días del trabajo perdidos a causa de huelgas por 1000 empleados	54		317		498	
Crecimiento económico (en %)	2,3		2,8		3,1	

Tabla: Rendimientos económicos en diferentes sistemas de mediación de intereses (Fuente: Schmid, J.: Verbände)

³⁸ Schmid, J.: Verbände.

³⁹ Ídem.

⁴⁰ Ídem.

Estos datos son similares a los resultados de otros estudios sobre el tema. Por lo tanto, las tasas de desempleo y de inflación confirman la hipótesis neocorporativista. Sin embargo, es llamativo que el crecimiento del desempleo en los años 80 afectó de la misma manera a todos los países investigados, y tanto los sistemas neocorporativistas como los otros fueron incapaces de impedir este aumento del desempleo.

Al mismo tiempo, comparado con los demás países, las economías neocorporativistas muestran generalmente un crecimiento económico más bajo. Según los autores del estudio, eso se debe a la limitación de las fuerzas del mercado, que puede resultar en rigidez e inmovilidad⁴¹. Aparte de eso, no se puede comprobar ninguna conexión inequívoca entre estructuras neocorporativistas y el desarrollo del salario real. No obstante, los países que se encuentran en esta categoría son los más exitosos en mantener la paz social, como se puede ver en el número de días de trabajo perdidos a causa de huelgas, que asciende solamente a una fracción de los días perdidos en otros países.

Algunos autores ampliaron el análisis empírico y descriptivo del neocorporativismo hacia una dimensión normativa, que no se trata de cómo es la situación actual sino de cómo debe ser la situación en el futuro. La idea principal es que se puede lograr un tipo de autoregulación de intereses particulares por grupos organizados y capaces de actuar, sin que el Estado intervenga. La tarea de las asociaciones pasaría de imponer los intereses particulares a la asunción de funciones públicas, especialmente en campos y áreas en donde ni el mecanismo del mercado ni una intervención estatal pueden enfrentarse adecuadamente a los problemas. El Estado debería apoyar, o por lo menos tolerar, esta forma de autorregulación de los intereses particulares hasta llegar a la meta final, en donde los intereses particulares organizados tendrían una función prioritaria en la realización de las políticas públicas.⁴²

Problemas inherentes al concepto del neocorporativismo

Generalmente, los grupos de interés actúan en un contexto de tensiones, ubicados entre lo que esperan sus miembros y las condiciones institucionales. Estos grupos se comportan según cierta lógica a nivel interno, y con otra distinta cuando interactúan con otros actores. Estos dos tipos de lógica son como dos polos distintos y por eso es difícil reunirlos⁴³.

Por un lado, existe la lógica de pertenencia, que describe la relación entre un grupo y sus miembros. Forman parte de esta relación procesos que incluyen el establecer metas y prioridades, generar solidaridad interna, ofrecer servicios tales como el control interno, y la capacidad de obligar a sus miembros a respetar los acuerdos. Por otro lado, se puede identificar la lógica de exigir influencia, en la que se representan a nivel externo los intereses agregados en los procesos internos, y se intentan imponer estos intereses mediante el ejercicio

⁴¹ Schmid, J.: Verbände.

⁴² Voelzkow, Helmut: Neokorporatismus.

⁴³ Matuschek, Gerald: Neokorporativismus als Form politischer Steuerung.

de presión social en un ambiente de interacción y negociación con las instituciones políticas y otros grupos de presión.⁴⁴

El poder de los grupos de interés y presión se basa, más allá de sus recursos monetarios y de las informaciones que manejan, en la capacidad de garantizar un comportamiento benéfico para sus miembros en conflictos importantes. En sistemas neocorporativistas, la lógica de exigir influencia domina el comportamiento de los grupos de interés, mientras que en países pluralistas es la lógica de pertenencia la que predomina.

De esto se deduce que las direcciones de los grupos de interés en sistemas neocorporativistas se encuentran en un dilema difícil de superar. Por un lado, si los grupos no logran negociar resultados que representan adecuadamente los intereses de sus miembros, pierden su legitimidad, pudiendo resultar en la partida de una gran cantidad de sus miembros. Por otro lado, si defienden estos intereses con una postura demasiado rígida, se vuelve difícil encontrar un consenso en las negociaciones con las otras partes involucradas. Todos los participantes tienen que estar satisfechos con los resultados para que los acuerdos sean estables. Si el directorio de un grupo de presión está permanente preocupado de perder su base y su legitimidad, ningún acuerdo puede ser estable.⁴⁵

Otro problema es qué tan vinculantes son los acuerdos para las diferentes partes involucradas en las negociaciones. Frente a la ley, los convenios son simplemente acuerdos. En el mejor de los casos, su dimensión política fuerza cierto cumplimiento, pero no es posible obligar a los participantes a cumplir con lo negociado. Además, solamente incluyen a los miembros de los grupos de interés, no a las personas que no forman parte de ellos.

Adicionalmente, en muchas ocasiones los diferentes grupos no dependen de la misma manera de que las negociaciones y sus resultados sean logrados en un marco neocorporativista. Por ejemplo, los sindicatos dependen más de esta forma de negociación que las cámaras empresariales. Es cierto que los sindicatos son más capaces de imponer los acuerdos a sus miembros. No obstante, son más débiles en las negociaciones que los grupos de empresarios, porque los empresarios consuman sus intereses principalmente a través del mercado, mientras que el grupo que los representa juegan un papel inferior⁴⁶.

Una crítica común a los sistemas neocorporativistas es que facilitan un comportamiento de aferración al *status quo*, y por consiguiente implican un sistema político incapaz de llevar a cabo reformas necesarias. Las estructuras asociadas a estos sistemas poseen formas de interacción rígidas, que generan dificultades en situaciones que requieren decisiones flexibles o rápidas. La idea de lograr resultados más equitativos entre los diferentes grupos de la sociedad con respecto a los países pluralistas, caracterizados por una fuerte competencia, implica que el proceso de toma de decisiones genere resultados más moderados.

⁴⁴ Matuschek, Gerald: Neokorporativismus als Form politischer Steuerung.

⁴⁵ Ídem.

⁴⁶ Ídem.

Los cambios ocurren más bien de manera incrementativa, paso por paso. Eso puede ser una ventaja en algunas circunstancias y una desventaja en otras. En general, el precio de los resultados consensuales y equitativos radica en que las reacciones a un cambio o choque externo tampoco son radicales. Esto equivale, especialmente para los analistas más favorables a las fuerzas omnipotentes del mercado, a rigidez e incapacidad de reforma.⁴⁷

Por último, para algunos académicos el problema inherente al neocorporativismo es principalmente normativo. En su opinión, tal concepto llevado a la práctica puede significar un peligro para el orden político-democrático porque, aunque los grupos de interés no son democráticamente legitimados, toman acuerdos que son prácticamente vinculantes y que entonces no solamente afectan sus miembros sino a la población entera.

El gobierno se encuentra confrontado a la presión de ceder directamente o indirectamente algunas competencias a los grupos de interés. En la práctica, muchas veces se toman los acuerdos entre los grupos de presión y el gobierno sin involucrar al gabinete ni al parlamento en el proceso de toma de decisiones, con lo que carecen del control democrático previsto en la constitución. Según el punto de vista de estos críticos, la legitimidad formal del parlamento es sustituida por la legitimidad real de los acuerdos neocorporativistas.⁴⁸

Una de las conclusiones más importantes es que la idea del neocorporativismo es bastante amplia y en los estudios de varios investigadores queda muy difusa. La falta de una definición generalmente aceptada genera contradicciones en los análisis de algunos autores. A pesar de estas dificultades para definir claramente qué se entiende por neocorporativismo, existen algunas características convergentes sobre las cuales la gran mayoría de los autores está de acuerdo.

Una de estas características es, por ejemplo, que para que se pueda hablar de un sistema neocorporativista tienen que existir monopolios de representación de los intereses particulares. Además, los grupos de interés tienen que poseer una fuerte jerarquía interna y la inscripción a los mismos no es necesariamente voluntaria. Otra característica es que las asociaciones no solamente pueden identificar y articular los intereses de sus miembros, sino que también son capaces de forzarlos a aceptar los acuerdos tomados. El papel que juega el Estado es el de formar parte del sistema de negociaciones entre asociaciones enfrentadas. Finalmente, el punto más inequívoco es que las asociaciones no solamente son capaces de ejercer presión sobre las decisiones políticas, sino que es un camino de doble vía entre el Estado y las asociaciones particulares, porque forman parte del proceso de toma de decisiones y de descongestión del accionar del Estado.

Con su estructura tripartita consistiendo de un grupo de interés, el grupo enfrentado y el gobierno, las negociaciones se realizan en un marco muy formal e institucionalizado. De esta manera, las metas principales de los sistemas neocorporativistas son: evitar excluir algunos grupos de intereses particulares, alcanzar soluciones y resultados más equitativos y

⁴⁷ Ídem.

⁴⁸ Ídem.

moderados con respecto al concepto pluralista, distribuir las cargas y beneficios de una manera más equitativa en la sociedad, y mantener la paz social a través de estas medidas.

Por un lado, el alto nivel de institucionalización del proceso mediante el cual los grupos participan en la formulación de las políticas públicas le ha valido a los sistemas neocorporativistas la crítica de que son inflexibles cuando se necesitan decisiones claras para reaccionar a fuertes cambios o choques externos. Por otro lado, esta forma de cambios y reformas graduales característica de países neocorporativistas impide obtener resultados radicales o reformas dramáticas, que no son necesariamente más exitosos en solucionar los problemas. Por su parte, el pluralismo presenta el riesgo de excluir intereses relevantes y causar más desigualdad en la sociedad. Por lo tanto, finalmente no se puede juzgar cuál de los sistemas produce mejores resultados, ni a nivel económico ni a nivel normativo. Sólo es posible mostrar las ventajas y desventajas de ambos y en cierto modo mostrar las tendencias que cada sistema ofrece para reaccionar a los problemas y las circunstancias, que cambian permanentemente.

El significado del concepto de neocorporativismo ha cambiado en los últimos años. Mientras en su origen se entendió como un sistema analítico, ahora es considerado como una estrategia o un instrumento político y a veces solamente como una táctica de corto plazo. Países o campos políticos particulares no pueden ser caracterizados como “corporativistas puros” o “no corporativistas”, sino que están situados entre los dos extremos; lo cual significa que pueden ser más o menos propensos a soluciones corporativistas. Esto implica que no existe “el” sistema corporativista, sino que el neocorporativismo se convirtió en una estrategia o táctica y es comprendido y utilizado de esta manera por los políticos.

Bibliografía

Abromeit, Heidrun (1993): *Interessenvermittlung zwischen Konkurrenz und Konkordanz*, Opladen.

Arbos, Xavier y Giner, Salvador (1996). *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Editorial Siglo XXI, Madrid.

Adúriz, Isidro y Ava, Pablo (2006): Construcción de ciudadanía: Experiencia de implementación de un índice de participación ciudadana en América Latina. En *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, Vol. 42, abril 2006.

Arias S., Óscar (1987), *Grupos de Presión en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, Sexta Edición.

Alcántara, Manuel (1994): *Gobernabilidad, crisis y cambio*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

Alonso, Caryl et al (2004): Participación ciudadana en el proceso presupuestario municipal: Medio para desarrollo de nuevas prácticas democráticas en Guatemala, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Arbós, X. & Giner Salvador (1996): *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Editorial Siglo XXI, Madrid.

Artiga, Alvaro (2004): Marco legal para la presupuestación participación y financiamiento en los Municipios de El Salvador, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Aubert, V. (1963): "Competition and Dissensus: Two Types of Conflict and of Conflict Resolution", En *The Journal of Conflict Resolution*, 7-1, pp. 26-42.

Aubert (1969), "Some Social Functions of Legislation", en V. Aubert (ed.) *Penguin Modern Sociology*, Harmondsworth: Penguin Books, inc., pp. 116-25.

Barber, Benjamín (2004): *Democracia fuerte. Política participativa para una nueva época*, España.

Benavente, Carlos: Estrategias para el fortalecimiento de la sociedad civil y sus capacidades de incidencia política. En Blanco, Lara (ed): *Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa*, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Boj, Gerardo (2005): Espacios de participación ciudadana en Guatemala, documento en prensa, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Bolaños, Manuel (2002): Gobernabilidad y participación ciudadana en Centroamérica. En Blanco, Lara (ed): Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Bombarolo, Félix (2003): El fortalecimiento de los canales de participación ciudadana frente a los retos de la desigualdad social. En Bodemer, Klaus (ed): Políticas públicas, inclusión social y ciudadanía. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

Bravo, Alejandro (2004): Hagamos las cuentas claras. El caso de Nicaragua. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Cáliz R., Alvaro: El rol de la sociedad civil en el desarrollo local en Honduras. En Blanco, Lara (ed): Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Carrillo, F. & Jarquín, E. (2001): Introducción. La importancia del renacer democrático para el desarrollo. En Fernando Carrillo (ed): Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

_____ (2001): El Déficit de la Democracia en América Latina. En Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Cobb II, Vincent E. (1994): review de Tarrow Sidney: Power in Movement: Collective Action, Social Movements and Politics. Cambridge University Press, <http://web.syr.edu/~vecobbii/tarrow.html>.

Coicaud, Jean Marc (2000): Legitimidad y política. Contribución al estudio del derecho y de la responsabilidad política. Homo Sapiens, Ediciones Rosario, Buenos Aires.

Colomer, Joseph. M (2001): *Instituciones políticas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Contraloría General de la República (CGR) (2002): “El Sistema Tributario Costarricense: contribuciones al debate nacional”, San José, Costa Rica.

_____ (2003): Memoria Anual 2002 de la Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.

_____ (2005): Memoria Anual 2004 de la Contraloría General de la República. San José, Costa Rica.

Crozier, M.J., Hungtinton. S.P. & Watanuki, J. (1975): “The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission” New York University Press, New York.

Dahl, Robert (1999): “La democracia. Una guía para los ciudadanos”, Editorial Taurus, Madrid.

Drechsler, Hanno; Hilligen, Wolfgang; Neumann, Franz (editores) (1995): *Gesellschaft und Staat – Lexikon der Politik*, Munich.

Easton, David (1976) “Esquema para el análisis político”, Amorrortu Editores, Argentina.

_____ (1992). “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en: *Diez textos básicos de ciencia política*, Albert Batle (ed), Editorial Ariel, S.A., Barcelona.

Ferrero, Guglielmo (1991). “EL PODER. Los genios invisibles de la Ciudad”. Específicamente el Capítulo X: “Legitimidad y Prelegitimidad”; pg. 134, Editorial Tecnos – Colección Semilla y Surco, España.

Fernández, Oscar (1997): Los avatares de la noción de Sociedad Civil. En Boletín Electoral Latinoamericano, XVII enero – junio 1997. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral.

Font J. & Gomà, R (1999): La participación ciudadana en la política local. En Informe España 2000. Fundación Encuentro, Madrid.

FUNDAR (2005): Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Análisis comparativo de 8 países. Managua.

Jordana, Jacit (2001): Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: Una perspectiva institucional. Series Documentos de Trabajo I-22UE, Washington, DC.

Kaplan, Marcos (1983). *Estado y Sociedad*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Kooiman, Jan (1993) “Findings, Speculations and Recommendations”, en *Modern Governance*, Jan Kooiman (ed.), Sage, London

Lanzaro, Jorge (2003): Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. En Jorge Lanzaro (ed): Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Lehmbruch, Gerhard: Wandlungen der Interessenpolitik im liberalen Korporatismus. En: Aleman, Ulrich von; Heinze, Rolf G. (editores) (1979): *Verbände und Staat*. Opladen; p.50-71.

Lindblom, Charles (1991): “El proceso de elaboración de políticas públicas”; Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.

Lindenberg, Daniel (2001): La incertidumbre democrática. En Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.): Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas. Paidós Latinoamericana, Argentina.

Lijphart, Arend (1991): Las Democracias contemporáneas. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

_____ (1998): Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas. En Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (editores): La crisis del presidencialismo: Perspectivas comparativas, Volumen 1, Alianza Universidad, Madrid.

_____ (2000): Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países. Ariel Ciencia Política, Barcelona.

Matamoros, Alex et al (2004): Construyendo ciudadanía: los presupuestos locales, un espacio que garantiza la efectividad de la participación ciudadana en Honduras. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Matuschek, Gerald (1998): Neokorporativismus als Form politischer Steuerung. Berlin. En: <http://www2.hu-berlin.de/gesint/publik/stud/matuschek.html>, visitado 06-11-2006.

Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung: Einleitung, En: <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/pdf/wz-mh-einleitung.pdf>, visitado 10-11-2006.

Mény, Y. & Thoenig J. (1992): Las políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata, Editorial Ariel S.A., Barcelona.

Metcalf, L. 1993 "Public Management from Imitation and Innovation", en *Modern Governance*, Jan Kooiman (ed.), Sage, London

Moore, M. 1995 "Creating Public Value", Michigan University Press. Michigan.

North, Douglas 2005 "Institutions, Institutional Change and Economic Performance", Cambridge University Press, United States of America.

Novaro, Marcos (2000): Representación y liderazgo en las democracias contemporáneas. Homo Sapiens Ediciones, Argentina.

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992): Reinventing Government. Addison – Wesley, Massachusetts.

Pallavicini, Violeta (2004a): El modelo municipal en Centroamérica, su realidad presupuestaria y espacios de participación. En Vargas, Jean Paul & Morales, Carla (editores): Análisis Comparativo. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

_____ (2004b): Proceso presupuestario municipal y participación ciudadana en Costa Rica. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Peralta, Ariana (2005): Espacios de participación ciudadana en Nicaragua. Documento en prensa, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Pharr, S. & Putman R. (2000): “Disaffected Democracies. What’s Troubling The Trilateral Countries”, Princeton University Press, New Jersey.

Poitevin, René (2002): La actual situación centroamericana desde la perspectiva guatemalteca. En Blanco, Lara (ed): Viejos y nuevos desafíos para una Centroamérica diversa. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Popper, Karl (2006): *La sociedad abierta y sus enemigos*, Ediciones Paidós Ibérica, (tercera edición en Español), Barcelona.

Prats, Joan (2001): Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. En Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática, N° 10, octubre, disponible en: www.iigov.org/revista/re10/re10_04.htm.

Proyecto Estado de la Región (2003): Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, San José.

Quintero, Gregorio (2004): Proceso presupuestario y participación ciudadana a nivel municipal en Panamá. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

Rangeon, François 1986: *L’Intérêt Général*, Económica, París.

Reutter, Werner (1991): *Korporatismustheorien*, Frankfurt/Main.

Ross, Marc Howard (1995): “La Cultura del Conflicto. Las diferencias interculturales en la práctica de la violencia”, Editorial Paidós, Barcelona.

Sartori, Giovanni (1995): Teoría de la Democracia. (1). El debate contemporáneo. Alianza Universidad, Madrid.

_____ (2003): ¿Qué es la democracia?. Editorial Taurus – Pensamiento, Buenos Aires – Argentina.

Schmid, J. (1999): *Verbände*, Munich.

Schmitter, Philippe C. (1974): “Still the Century of Corporatism?” En: *Review of Politics*; p.85-131.

_____ & Karl, Terry L. (1996): Qué es... y qué no es la democracia. En ed. Diamond, Larry & Plattner, Marc. F.: El resurgimiento global de la democracia. Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de México, México.

Shepsle, Kenneth 1986 “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, en Herbert Weisberg (ed.); *Political Science: The Science of Politics*. Agathon. New York.

Solís, Alex (2002): Reyes sin corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados. San José, Costa Rica.

Subirats, Joan 1992 “Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración”, Ministerio para las Administraciones Públicas, Gráficas Ancora, S. A., Madrid.

Torres – Rivas, Edelberto (2001): La Sociedad civil en la construcción democrática desde una perspectiva crítica. En: Revista Instituciones y desarrollo, N° 8- 9, mayo 2001.

Tilly, Charles (2004): Social Movements, 1768–2004. Paradigm Publishers; 262 p.

Urcuyo Fournier, Constantino (2003): Reforma política y gobernabilidad, Editorial Juricentro S. A., San José.

Vargas, Jean Paul (2003): Una aproximación a la metodología de incidencia. En Memoria del Seminario de Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Nicaragua, Federación de Organismos No Gubernamentales (FONG), Managua, Nicaragua.

_____ & Morales, Carla (2004a): Socialización y construcción conjunta del conocimiento. En Vargas, Jean Paul & Morales, Carla (editores): Análisis Comparativo. Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José, Costa Rica.

_____ (2004b) “Experiencia en planificación y presupuestación participativa”, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano, San José – Costa Rica.

Verdú, Pablo Lucas (1975). *La lucha por el Estado de Derecho*, Real Colegio de España, Bolonia.

Voelzkow, Helmut: “Neokorporatismus” (artículo basado en Andersen, Uwe; Wichard Woyke (editores) (2003): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland. Opladen.). Disponible en

<http://www.bpb.de/wissen/01275914909434604335614077813943,0,0,Neokorporatismus.htm>
l, visitado 06-11-2006.

Capítulo II

Grupos de presión y oposición parlamentaria: Guatemala

Rosa Dolores Conde Rabanales

Lista de acrónimos

Partidos políticos	
DCG	Democracia Cristiana Guatemalteca
UCN	Unión del Centro Nacional
MLN	Movimiento de Liberación Nacional
PID	Partido Institucional Democrático
PR	Partido Revolucionario
PSD	Partido Socialista Democrático
CAN	Central Auténtica Nacionalista
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FUN	Frente de Unión Nacional
MAS	Movimiento de Acción Solidaria
PAN	Partido de Avanzada Nacional
UD	Unión Democrática
FDNG	Frente Democrático Nacional Guatemalteco
PLP	Partido de Liberación Popular

Instituciones gubernamentales	
TSE	Tribunal Supremo Electoral

I. Contexto nacional

1.1 Contexto Político

La República de Guatemala, está situada al sur de México, al occidente con Honduras y El Salvador, justo en el centro del continente americano, Guatemala constituye un importante centro comercial y turístico del mundo. Con 22 departamentos distribuidos sobre 108 kilómetros cuadrados, con una población de 11, 237,196 habitantes)¹, un clima cálido en las costas y valles y templado en las tierras mas elevadas, Guatemala tiene una exquisita mezcla cultural que cuenta con 21 etnias mayas, una ladina y una comunidad garífuna. El idioma oficial es el español, sin embargo se hablan 23 idiomas adicionales, 21 de origen maya, una garífuna y una xinca.

El departamento que registra el mayor número de habitantes es el de Guatemala (2, 541,581), la densidad de población como promedio nacional es de 103 habitantes por kilómetro cuadrado².

1.2 Contexto Socio-Económico

Los indicadores socioeconómicos muestran retrasos en el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. En educación, la escolaridad primaria es del 92,3%, aunque solo el 65,1% de los y las estudiantes culminan el 6º. grado de primaria. El 31% de la población mayor de 15 años es analfabeta. La mortalidad de niños y niñas menores de cinco años es de 59 por cada mil nacidos vivos. La desnutrición crónica es del 49,3%. La tasa de mortalidad materna es de 153 por cada cien mil nacidos vivos. El 75,4% de la población ocupada trabaja en el sector informal de la economía. Al desagregar estos indicadores, quedan patentes las grandes brechas que afectan a grupos particularmente vulnerables como las población indígena, el 71,9% es pobre; el 48% es analfabeta; la desnutrición crónica afecta al 69,5% y la mortalidad materna es de 211 por cien mil.³

La pobreza en Guatemala, afecta al 57% de la población, de la cual el 21% es extremadamente pobre. Sin embargo, el país produce 30% de la riqueza en Centroamérica⁴ con una distribución desigual de los activos –tierra, capital, educación y tecnología-⁵. Que le convierte en uno de los países con más desigualdad en el mundo⁶. Exceptuando el deterioro en la situación de pobreza durante los últimos cinco años, se observan modestos avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio., Aún así, los niveles de cobertura, acceso y calidad en nutrición y salud siguen siendo los más bajos de toda América Latina. El Gobierno, en sus informes, reconoce la dificultad para alcanzar algunas metas en el 2015.

¹ XI Censo de Población y VI de Habitación, INE 2002

² Instituto Nacional de Estadística INE

³ Observación General No. 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; párrs.14 y 15

⁴ Informe de DESCGUA 2005; p. 12

⁵ CEPAL: Informe MDM en Centroamérica, 2005; p. 9

⁶ Banco Mundial: Poverty in Guatemala, 2004; p. 3

En general, Guatemala se ha dotado de un marco normativo amplio para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales, pero estas leyes no están siendo suficientemente aplicadas.

En respuesta a la situación socioeconómica, el gobierno ha promovido políticas públicas basadas en principios de interculturalidad y de igualdad entre hombres y mujeres, trabajadores agrícolas, trabajadoras de casa particular, menores de edad, ancianos y discapacitados. La debilidad de la Inspección del Trabajo, principalmente presupuestaria, impide verificar muchos casos de incumplimiento de la normativa laboral.⁷ La discriminación racial es un fenómeno multidimensional que se expresa en el ámbito legal, interpersonal, institucional y estructural. Por ello, el relator Especial contra el racismo y la discriminación recomendó al estado la adopción de un enfoque integrado de lucha contra el racismo y la discriminación racial.

Aunque el gobierno actual ha formulado políticas y adoptado una agenda pública hacia los pueblos indígenas inscritas en el principio de interculturalidad⁸, el disfrute de la identidad sigue siendo deficiente en derechos tales como el reconocimiento de sus formas de organización social y su sistema de administración de justicia, la propiedad de sus tierras y el ejercicio de su espiritualidad. En lo que se refiere al acceso a la justicia, seguridad, educación y salud, los indígenas siguen enfrentando una administración pública escasamente receptiva a brindar servicios con pertinencia cultural o en su propio idioma.⁹

Pese a la aprobación de la ley de Idiomas Nacionales con el fin de promover la prestación bilingüe de servicios públicos a nivel comunitario, la Procuraduría de Derechos Humanos – PDH-, institución encargada de velar por el cumplimiento del respeto a los derechos humanos de todas y todos los guatemaltecos, reporta que algunos funcionarios de la administración pública no admiten que los usuarios utilicen su idioma, bajo el argumento de que los indígenas entienden el español¹⁰.

En cuanto a la participación social, se ha dado un importante avance en la participación de la población y de los grupos tradicionalmente excluidos como los pueblos indígenas y las mujeres, avance que se ha logrado a través de la Ley de Descentralización y su paulatina aplicación en los Consejos de Desarrollo¹¹, en el diseño y definición de estrategias para el desarrollo local. Dichos Consejos incluyen específicamente miembros de los pueblos indígenas a niveles nacional, regional y departamental (previstos constitucionalmente), municipal¹² y comunitario¹³; pero la existencia de esta estructura tiene sentido en la medida en

⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Estado de Guatemala; párrs.412 y 437

⁸ Metas de Milenio: Segundo Informe de Avance de Guatemala, versión preliminar y resumida; p. 1

⁹ SEPAZ, Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas en el Marco de los Acuerdos de Paz, 2005; p.13

¹⁰Procuraduría de Derechos Humanos – PDH-, Informe al Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, julio 2004; p. 32

¹¹ Consejos de Desarrollo, Decreto Legislativo 11-2002

¹² Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88

¹³ Acuerdos de Paz 1996

que los miembros de los Consejos sean representativos de las poblaciones, transmitan sus necesidades y gestionen soluciones ante los órganos del Estado.

No se tienen datos exactos que permitan determinar el grado de participación efectiva de los grupos de población rural e indígena más afectados por la pobreza, pero se reporta la existencia de variados obstáculos a su participación -burocráticos y de costos, entre otros-. La calidad de participación y propuesta de dichos grupos sigue siendo débil a causa de los bajos niveles educativos, el analfabetismo y la situación de pobreza. Además, la falta de acceso a información en muchos temas, dificulta la toma de decisiones. Como resultado, la planificación se reduce a proyectos puntuales faltando una visión de desarrollo a largo plazo.

La política general, definida en los *Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008*, ha tenido como objetivos fundamentales: a) facilitar las condiciones para generar más y mejores empleos y promover el bienestar de la población; b) avanzar en el proceso de transformación democrática del Estado desarrollando estrategias concretas y adaptadas al contexto actual, destinadas al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Esta orientación, se traduce en un complejo sistema de acciones que rige a todo el Gobierno. Durante los primeros tres años de la Administración Berger, las estrategias gubernativas se han concentrado en: a) rescatar y consolidar la institucionalidad democrática del Estado; b) priorizar la atención a los grupos más excluidos y vulnerables; c) generar una tendencia de crecimiento económico sostenido; d) promover la competitividad sistémica de la Nación para incorporar a Guatemala a la comunidad global; e) desarrollar las condiciones para proveer seguridad ciudadana sin sacrificar respeto a los derechos humanos, y f) transformar la ruralidad del país, revalorizándola como generadora de riqueza, identidad y competitividad.¹⁴

Las principales dinámicas del contexto político en el período 2004 -2006 estuvieron enmarcadas especialmente por el cambio de gobierno a principios del 2004, y la definición de políticas gubernamentales. A nivel institucional, la SEPAP realizó una priorización para el impulso del relanzamiento de los Acuerdos de Paz con participación de la sociedad civil a través de las Mesas de Participación y Diálogo¹⁵ (anteriormente denominadas Mesas Intersectoriales de Diálogo) promovidas por el gobierno y los espacios interinstitucionales de gestión pública,¹⁶ con el deseo de restablecer en la sociedad guatemalteca la credibilidad en la paz y evidenciar el compromiso del gobierno con los Acuerdos de Paz.

Durante el contexto del 2005 e inicios del 2006, las dinámicas estuvieron enmarcadas por una parte en el protagonismo de la lucha electoral, los reclamos de la población en torno a la situación económica y la inseguridad. Todo lo referente a la negociación y firma del Tratado de Libre Comercio -TLC- con Estados Unidos de América y Centroamérica, fue

¹⁴ SEGEPLAN: Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008. 2. La Agenda de Políticas Públicas de la Administración Berger; p. 13

¹⁵ Plataformas de participación ciudadana, de legitimación, validación y articulación de propuestas sociales, incluso entre sectores tradicionalmente antagónicos.

¹⁶ Espacios en instancias gubernamentales que expresan la voluntad política del Estado de darle continuidad a la Agenda de la paz.

objeto de discusión y movilizaciones¹⁷. Otros temas emergentes fueron los escándalos de funcionarios, destacándose las capturas de algunos, la fuga de reos de dos penales de alta seguridad y recientemente la reestructuración de la Granja Penal Pavón.¹⁸

En el ámbito de la Paz, la promulgación de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, se valora como un paso sustantivo. Otros focos de atención, fueron las movilizaciones, reclamos y negociaciones alrededor de los Patrulleros de Autodefensa civil y el Programa Nacional de Resarcimiento. La formulación de la Política Nacional de Cultura de Paz y Reconciliación, también se valora como positiva, puesto que se enfoca hacia la construcción de dicha cultura, que es lo que puede garantizar la paz firme y duradera. De igual manera, la elaboración y divulgación de la Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas, constituyó un avance significativo en el tema de la inclusión de Pueblos Indígenas y la Pertinencia Cultural.

De igual manera, la Mesa de Seguridad, diseñó una propuesta de Sistema Nacional de Seguridad, la que fue entregada al Congreso de la República para su discusión, ofreciendo el Foro de Partidos Políticos una revisión para elaborar una propuesta conjunta. El problema de la falta de impunidad, también es sentido por la población como urgente, reclamando una respuesta efectiva de parte del Estado.

En el segundo semestre, en octubre del 2005, el desastre natural “Stan” nos colocó como país, en la necesidad de reconocer las grandes brechas socioeconómicas y la vulnerabilidad de la población ante este tipo de acontecimientos, así como la falta de cultura en la prevención de desastres, lo que se agudiza en el área rural, que fue la más afectada.

En el año 2006, el gremio magisterial tuvo un papel protagónico a la par del Congreso de la República y el Organismo Ejecutivo, el veto a las Leyes de Planificación Familiar y de Protección al Adulto Mayor desataron movilizaciones sociales de parte del movimiento de mujeres e implicaron a diversos actores como la iglesia católica. La interpelación hecha a la titular del Ministerio de Educación, proceso en el cual se han mezclado diversas variables políticas incluyendo la electoral, han tenido repercusión negativa en la niñez de Guatemala, por la inasistencia de las y los maestros y nos devela una vez más, que todavía estamos en el proceso de construcción de la democracia, no teniendo la capacidad los actores oficiales y tampoco los sociales de negociar con madurez y sin lineamientos ideológicos, privilegiando los derechos de la niñez, porque para nadie es un secreto la actitud de algunos diputados que siempre están tratando de llevar agua a su molino, ya que la mayor parte de su tarea en el Congreso ha sido la de promover leyes casuísticas, en menoscabo de la docencia y de la decencia en general.

Los reclamos y movilizaciones en torno al acceso de la tierra, también ocuparon un lugar relevante en la coyuntura, diversas organizaciones campesinas se han movilizado, uniendo su protesta con el magisterio y pueblos indígenas para plantear demandas que abarcan desde

¹⁷ Organizaciones campesinas y de Derechos Humanos principalmente protagonizaron marchas de protesta en contra del TLC.

¹⁸ El 25 de septiembre 2006, cayó un mito: la Granja Penal de Pavón, conocida popularmente como uno de los reductos del crimen organizado. Prensa Libre, Guatemala 22 de diciembre 2006, resumen 2006; p. 12.

normativas legales a medidas políticas, tal es el caso del gremio médico que llevan varios meses de tener suspendidas las atenciones médicas en los principales centros hospitalarios del país, afectando a un gran número de personas.

En el lapso transcurrido del año 2007, el tema de la seguridad ha sido uno de los síntomas de crisis institucional del Estado. El asesinato en Guatemala, de tres diputados al Parlamento Centroamericano y su conductor (todos de nacionalidad salvadoreña) a manos de policías del Departamento de Investigaciones Criminológicas –DINC- puso de relieve la pérdida de control sobre sus fuerzas de seguridad, una de las consecuencias inmediatas es la corrupción en las filas de la misma Policía Nacional Civil y los abusos de autoridad. Además de esto, la sociedad civil manifiesta dudas razonables respecto de la existencia de escuadrones de la muerte y grupos paramilitares vinculados a las dependencias estatales, lo que conduce a una situación de inestabilidad sumamente peligrosa para el sistema democrático.

Dentro de las amenazas del año electoral, la gobernabilidad del país es una de las preocupaciones del actual gobierno, ya que un estudio del clima en seis zonas de alta conflictividad por el ejecutivo, muestra la vulnerabilidad del país en varias comunidades y en más de cuatro departamentos y se advierte de posibles problemas en las zonas donde se podrían construir hidroeléctricas y explotar níquel y en el área donde se ha previsto introducir la Franja Transversal del Norte. El documento detalla que líderes de algunos partidos políticos se han aprovechado de dicha situación, y han empezado a buscar simpatizantes en las zonas de conflicto, con el fin de acaparar la atención y lograr votos en las próximas elecciones.¹⁹ La Influencia del narcotráfico también se constató en el estudio, ya que el crimen organizado necesita acondicionar las áreas para que el poder local les permita operar, y por ello se presume que financiarán a algunos candidatos a elección popular.²⁰

Las elecciones generales para septiembre serán diferentes a las de años anteriores²¹, descentralización de las mesas de votación, fiscalización de los fondos usados para las campañas y el establecimiento de un techo máximo de inversión son algunas de las novedades del proceso democrático que se avecina. Las reglas están fijadas, pero, debido a la falta de coerción, algunos partidos políticos han dado la espalda a la prohibición de empezar la campaña antes del 2 de mayo, lo cual se puede observar a través de los medios de comunicación y en las vallas y postes de las principales carreteras del país.²²

La decisión de la Premio Nobel de la Paz 1992 de postularse a la Presidencia de la República ha sido la noticia política más importante en lo que va del año; se ha hablado del “efecto Rigoberta Menchú” para referirse a las consecuencias que tal nominación producirían, tanto hacia adentro como hacia fuera de la sociedad guatemalteca.²³

¹⁹ Prensa Libre: Amenazas del año electoral, 19 de febrero 2007; p. 5

²⁰ *Ibid.*

²¹ Elecciones generales 1990, 1995, 2003.

²² Prensa Libre: Edición Dominical, 11 de febrero 2007; p. 2

²³ Siglo Veintiuno: Desde esta orilla. El Efecto Rigoberta Menchú, 19 de febrero 2007; p. 18

Durante el mes de marzo, se tuvo la visita del Presidente de los Estados Unidos de América George W. Bush y su esposa, así como el desarrollo en el país de la reunión anual de la 48ª. Asamblea de Gobernadores del BID, donde entre los diferentes temas que se abordaron el presidente del BID afirmó que se dará prioridad a la producción de energías con recursos renovables, un denominador común para los países de la región, destacando que Guatemala es un país idóneo para las megarrefinerías²⁴

Por otro lado, debido a la presión ejercida por el Magisterio Nacional, el Congreso de la República ratificó el dictamen desfavorable a la primera de cuatro iniciativas presentadas en el marco del Plan Visión de País el cual fue un pacto político firmado por los partidos políticos, cuyo objetivo era mejorar las condiciones de vida de la población guatemalteca de cara al 2020, las agrupaciones políticas fueron convocadas por el Grupo Facilitador (conocido como G-15) integrado por empresarios, académicos, sociedad civil y personalidades sociales influyentes que buscaban marcar el paso en cuatro áreas: seguridad, educación, salud y desarrollo rural; todo ello con ejes económicos, fiscales y de multiculturalidad. El acuerdo que fue firmado el 10 de octubre 2006 por los Secretarios Generales de los partidos políticos, en diciembre de ese mismo año, presentaron los proyectos de iniciativa de ley al Legislativo, uno por cada pilar del Plan.

El argumento de los Legisladores y de algunos Secretarios Generales de los partidos para dar dictamen desfavorable al proyecto, fue que su contenido no reflejaba el acuerdo firmado el año pasado. No hay, pues mucha posibilidad de tener para el año 2020 una Guatemala distinta, porque los políticos no tienen interés en el progreso nacional, La politiquería y el oportunismo vinculados al movimiento magisterial han dado al traste con una propuesta necesaria para cambiar el atraso y la anarquía características de la educación nacional.²⁵

II. Ingeniería del Sistema

2.1 Sistema Electoral

Dentro de los antecedentes relativos al sistema electoral en Guatemala, tenemos que la transición democrática se inició a mediados de la década de 1980 como un proceso de cambio gradual excluyente, más formal que efectivo, de arriba abajo y sometido siempre al férreo control de los militares. El descrédito de los mecanismos de acceso al poder y la necesidad de relegitimar el estado tras el golpe de 1982 desencadenaron el proceso de reformas políticas en 1984.

Durante el gobierno de facto del general Efraín Ríos Montt (1982-1983), se instauró un Consejo de Estado, que funcionó como un foro de debate para discutir algunas de estas reformas. Este Consejo no tenía poderes legales ni vinculantes; elaboraba proyectos que eran después sancionados por el Jefe de Estado quién en última instancia, concentraba en su poder toda las decisiones y actuaciones. El Consejo de Estado, era una especie de entidad

²⁴ Siglo Veintiuno, 17 de marzo 2007; p.13

²⁵ Prensa Libre: Editorial Agoniza acuerdo de esperanzas, 23 de marzo 2007; p. 14

corporativa en la que los partidos no habían aceptado participar y en el que estaban representados otros actores sociales como la Universidad de San Carlos, otras universidades privadas, líderes indígenas seleccionados “a dedo”, el sector privado, ASIES (Asociación de Investigación y Estudios Sociales) y la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM). Dentro del Consejo se encontraban también antiguos miembros de partidos políticos conocedores de los entresijos de la vida política partidista del país.²⁶

El Consejo de Estado fue suprimido al ser derrocado el General Ríos Montt y ascender al poder el Coronel Humberto Mejía Vítores en 1983. Ese mismo año, se creó el Tribunal Supremo Electoral y se promulgó un sistema electoral provisional para la celebración de las elecciones a la Asamblea Nacional Constituyente prevista para 1984.

La Asamblea Nacional Constituyente, se estructuró en tres grandes comisiones con tres mandatos: la elaboración de la Constitución, Ley Electoral y de Partidos Políticos y una ley de amparo y constitucionalidad. En sintonía con la tónica general de la transición democrática, este proceso de reforma institucional fue un proceso excluyente, dirigido de arriba hacia abajo, donde no participó buena parte de la izquierda. El sistema electoral provisional establecido para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, permitió también el acceso de representantes por medio de Comités Cívicos, facultad ésta que terminó siendo suprimida después para las elecciones generales. La Asamblea estaba dominada por la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), la Unión del Centro Nacional (UCN) y el Movimiento de Liberación Nacional (MLN-PIR), que eran los partidos de derecha que habían derrocado la revolución y que estaban vinculados a los militares, que impulsaron el régimen contrainsurgente. Las tres fuerzas políticas se repartieron, mes a mes, la Presidencia de la Asamblea. (Ver anexos)

Una de las cuestiones mas debatidas fue el período presidencial y si la renovación de diputados del Congreso debía realizarse por mitades. Los partidarios de las reformas por mitades argumentaban además de las ventajas en términos del balance de pesos y contrapesos entre el poder Ejecutivo y Legislativo, la posibilidad de ratificación de las reformas que se estaban debatiendo en un segundo momento tras la renovación parcial de la Asamblea, evitándose así el someter las reformas constitucionales a consulta popular.

La normativa para la composición del Congreso quedó finalmente establecida de modo que existirían tres tipos de representantes: 1) los candidatos a Presidente y Vicepresidente de la República que en primera votación hubiesen conseguido un mínimo del 10% del total de votos válidos emitidos, 2) los diputados electos por lista nacional en base a los resultados de la primera elección presidencial, los cuales constituirían una cuarta parte de los diputados integrantes del Congreso, que si bien se pensaba favorecerían simultáneamente la calidad de la actividad legislativa, al vincularlos al voto presidencial, favorecerían simultáneamente la formación de Gobiernos de mayoría parlamentaria; 3) los diputados electos por listas distritales. La fórmula D'Hondt era utilizada tanto para la elección de diputados por lista nacional como departamental²⁷. El producto de los debates para la reforma de la Constitución

²⁶ Perfil de Gobernabilidad de Guatemala; p. 47

²⁷ Perfil de Gobernabilidad en Guatemala, p. 48

elevó a rango de ley constitucional la Ley Electoral y de Partidos Políticos²⁸, de manera que para la aprobación de una reforma electoral se requeriría mayoría calificada de dos tercios de los diputados, previo dictamen de la Corte de Constitucionalidad.

La Ley Electoral y de partidos políticos de la República de Guatemala, regula lo relativo al ejercicio de los derechos políticos, los derechos y obligaciones que corresponden a las autoridades, a los órganos electorales, a las organizaciones políticas y lo referente al ejercicio del sufragio y al proceso electoral. Define las organizaciones políticas, partidos políticos, derechos y obligaciones, órganos de los políticos, inscripción de los partidos políticos, derecho de fusionarse, derecho a coaligarse, el Tribunal Supremo Electoral o el Director General de Registro de Ciudadanos podrá imponer las sanciones correspondientes a las infracciones en que incurran los partidos políticos, derechos y obligaciones de los comités cívicos, constitución e inscripción de un comité, asociaciones con fines políticos, autoridad y órganos electorales, registros de ciudadanos, juntas electorales departamentales y municipales, juntas receptoras de votos, medios de impugnación, desarrollo del proceso electoral, convocatoria y elecciones, postulación en inscripción de candidatos, propaganda electoral, padrón electoral, documentos y materiales electorales, verificación y calificación de los documentos electorales, recursos, impugnación al proceso electoral y sus sanciones. Consta de 265 artículos.

La necesidad de una legislación adecuada, trajo consigo la emisión del Decreto Número 10-04 del Congreso de la República de Guatemala, que contiene reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las cuales buscan sentar las bases que permitan optimizar el proceso electoral y fortalecer el papel de todos los actores involucrados en dicho proceso.²⁹ Por consiguiente, se decretaron las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente reformado por lo Decretos 51-87; 74-87; 35-90 y 10-04; todos del Congreso de la República.

El 17 de noviembre del 2006, fue publicado el Decreto Número 35-2006 del Congreso de la República para concordar algunas reformas introducidas en el Decreto 10-04 a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, por lo que se decretan reformas a dicha ley, Decreto Número 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente, reformado por los decretos 51-87, 74-87, 35-90, y 10-04; todos del Congreso de la República.³⁰ La Ley Electoral y de partidos políticos, debe contener y desarrollar los principios en que se basa la organización democrática del Estado, garantizando con ello el ejercicio de los derechos políticos a los ciudadanos, estableciendo los derechos y obligaciones de las organizaciones políticas y autoridades electorales, así como lo concerniente al ejercicio del sufragio y desarrollo del proceso electoral.³¹

En cuanto a la participación electoral, podemos afirmar que Guatemala es uno de los países con mayor índice de abstención de América Latina en particular y, en general, a nivel

²⁸ Decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente.

²⁹ Ibid.

³⁰ Diario de Centro América, número 58, 17 de noviembre 2006

³¹ Diario de Centro América, número 58, 17 de noviembre 2006; p. 1

internacional³². Uno de los determinantes fundamentales de la abstención reside en la ubicación de las urnas, que se sitúan únicamente en las cabeceras departamentales, incrementando el costo de los desplazamientos a los electores y desmotivando la participación. En las pasadas elecciones generales el abstencionismo en la primera vuelta fue de 42.11% y en la segunda vuelta de 53.23%.

Durante el presente año, el Tribunal Supremo Electoral recibió la asignación de Q.409 millones (aproximadamente \$54 millones), para llevar a cabo el proceso de elecciones generales el 09 de septiembre próximo, los fondos servirán para compra de equipo para la descentralización de las mesas de votación entre otros gastos.

2.2 Sistema de Partidos

Entre los países de América Central, Guatemala es un caso representativo del quehacer de la vida política poliárquica en sociedades divididas. Sin embargo, difiere en ciertos sentidos de otras sociedades divididas en que las diferencias étnicas no se encuentran politizadas en partidos políticos diferenciados.³³ Después del golpe militar de 1982, todas las organizaciones políticas fueron disueltas; los partidos políticos volvieron a ser legalizados en 1985. En las elecciones para el Congreso, celebradas en noviembre de ese mismo año la Democracia Cristiana Guatemalteca (partido fundado en 1968) consiguió el 51% de los escaños.

Hasta 1985 el juego partidista se centraba en cuatro actores fundamentales: el Movimiento de Liberación Nacional (MLN), heredero del movimiento de la contrarrevolución, el partido anticomunista fundado por los militares que asumieron el poder en 1963, el Partido Demócrata Cristiano (PDC), fundado en 1957, que era permitido entre otras razones por el papel de la Iglesia en la represión de la revolución, y el Partido Revolucionario (PR), que se decía heredero de la revolución.³⁴ La trayectoria de prácticas electorales fraudulentas hace que surja la desconfianza entre los actores y es otro pilar fundamental sobre el que asienta el contexto histórico-político de la trayectoria electoral y partidista en Guatemala. En la actualidad se figura entre los países cuyos ciudadanos manifiestan un menor nivel de confianza en las elecciones. En el año 2004, solo un 49% de los ciudadanos dice confiar en los procesos electorales³⁵.

En términos generales, se podría afirmar que pueden apreciarse mejoras en la vida electoral de Guatemala desde la firma de los Acuerdos de Paz, en pluralismo ideológico, libertades civiles y políticas y la alternancia de los partidos en el poder. Por otro lado, la extrema fragmentación del sistema de partidos políticos, los niveles de abstención y la práctica de la

³² Perfil de Gobernabilidad en Guatemala; p. 55

³³ Perfil de Gobernabilidad de Guatemala, capítulo 3; p. 42

³⁴ *Ibid.*

³⁵ Azpuru, Dinora y Selligson, Mitchell (2004): La cultura política de la democracia en Guatemala, en Vanderbilt, ASIES, VI Estudio acerca de la cultura política de los guatemaltecos, USAID.

exclusión étnica y de género figuran entre los principales problemas a los que se enfrenta Guatemala en este ámbito del sistema político.³⁶

En las elecciones del 12 de noviembre de 1995, los partidos con mayor número de escaños en el Congreso fueron: los conservadores Partido de Avanzada Nacional (PAN) y Frente Republicano Guatemalteco (FRG), la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG) y el izquierdista Frente Democrático Nueva Guatemala (FDNG).³⁷

El decreto 1-85 de la Asamblea Nacional Constituyente que dio vida a la Ley Electoral y del Partidos Políticos, estableció requisitos para la formación de los partidos, los cuales no fueron excesivamente restrictivos, aunque sí excluyentes en el criterio de que, al menos la mitad de los afiliados del partido, debería saber leer y escribir. Puesto que la mayoría de la población analfabeta era indígena, esta prescripción ilustraba el carácter excluyente y reactivo de la normativa electoral del país. Se estableció asimismo que para la formación de un partido político, éste debía contar de un afiliado por cada dos mil habitantes, señalándose un mínimo de quince afiliados en los municipios en que el partido tuviera estructura organizativa, que no deberían ser menos de cincuenta. Uno de los requisitos para aspirar a la Presidencia de la República es integrar el grupo ciudadano de mayores de 40 años, hombres o mujeres, y saber leer y escribir. Para ser diputado o alcalde, tampoco hay limitación alguna, con el agregado de que no existe la barrera de la edad que sí está presente en la Presidencia.

Los Comités Cívicos Electorales fueron concebidos como organizaciones políticas transitorias, que perderían su personalidad jurídica al término de cada elección, destinados a convertirse en partidos políticos si cumplían con los requisitos contemplados en la Ley Electoral. Entre las causales para la cancelación definitiva de la personalidad jurídica de un partido político, figuraban el fraude electoral, el umbral del cuatro por ciento de los votos válidos emitidos en elecciones generales, así como la participación en actos que promovieran la reelección del Presidente de la República o la prolongación de su mandato.

En elecciones presidenciales, la aplicación del procedimiento de la doble vuelta, convocándose a la segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en la primera, si ninguno de los contendientes hubiese logrado obtener la mayoría absoluta de los votos, ha reforzado la tendencia al multipartidismo, al favorecer la formación de amplias coaliciones en la segunda vuelta, en las que los partidos pequeños juegan un papel fundamental. Esta segunda vuelta, suele resultar innecesaria, costosa y compleja cuando los candidatos reciben apoyos suficientes en las primeras vueltas, y peligrosa, además cuando el candidato electo no cuenta con apoyos suficientes para gobernar. Sin embargo, la doble vuelta resulta necesaria en sistemas de partidos débiles, donde el candidato ganador en primera vuelta, recibe porcentajes de voto muy reducidos debido a la fragmentación del sistema, y este es el caso de Guatemala. En las pasadas elecciones generales del 2003, el índice de abstencionismo subió en las elecciones en segunda vuelta., donde únicamente compiten los dos candidatos por no haber obtenido el primer lugar la mayoría absoluta del voto de la población.

³⁶ Azpuru, Dinora (2005), "The General Elections in Guatemala, November-December 2003", *Electoral Studies*, 24; p. 123-160.

³⁷ Enciclopedia Microsoft, Encarta 2000, 1993-1999, Microsoft Corporation

La falta de articulación de la politización de los intereses étnicos en partidos políticos que defiendan particularmente sus intereses podría ser interpretada como una ventaja para aminorar el conflicto y facilitar la acomodación; pero los partidos políticos tradicionales no terminan de incorporar las poblaciones indígenas y sus demandas al sistema. El resultado es que en una sociedad de ladinos e indígenas, donde estos últimos constituyen la mayoría de la población, la institucionalidad poliárquica es ladina.

Los indígenas creen que al participar más activamente en la política tendrán acceso a la toma de decisiones. Dicen que la participación de Rigoberta Menchú es un intento, pero que no representa el sentir de las comunidades. Reconocen su esfuerzo, pero opinan que en este momento no existe un proyecto y una estructura política que los identifique. Los pueblos indígenas han logrado colocar en el centro del debate público, con distinta intensidad, sus reclamos de reconocimiento, y han exigido nuevos estatus que garanticen su existencia y sus derechos. El estándar de estos derechos que demandan la autodeterminación de los pueblos está sintetizado en el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo. El acuerdo ha sido ratificado por Guatemala. Por aparte, el Tribunal Supremo Electoral aprobó este año el reglamento de fiscalización de los partidos políticos, los que contemplan los siguientes aspectos:

- Define como gasto electoral a la propaganda, celebración de reuniones, manifestaciones o actos públicos, compra, impresión, grabación o edición de material electoral; encuestas, arrendamiento de vehículos, bienes inmuebles destinados temporalmente a sedes, reuniones y asambleas.
- Faculta al TSE a fiscalizar todas las actividades permanentes y de campañas electorales.
- Obliga a los partidos a colaborar con el auditor del TSE.
- Obliga a los partidos a presentar informes financieros anuales de su funcionamiento regular y de campaña electoral, los cuales deben ser manejados por un contador general.
- Las cuentas del partido deben ser manejadas por medio de una cuenta bancaria, por la que deben pasar todas las donaciones y aportes.
- Quien aporte más de Q10 mil, debe presentar una declaración jurada al partido para efectos de registro.
- Los aportes no pueden exceder del 10 por ciento del techo impuesto en la Ley Electoral en gastos electorales.
- Los aportes no pueden ser a nombre de particulares, sino del partido.
- Los gastos que excedan los Q1, 000 (aproximadamente \$132.00) deben ser hechos por medio de una operación bancaria.
- El TSE podrá hacer públicos en su página de internet, las finanzas, nombres y montos de las donaciones a los partidos políticos.

Dicho reglamento ha sido cuestionado positiva y negativamente tanto por organizaciones de la sociedad civil sino también por los partidos políticos.

2.3 Sistema de Gobierno

Hasta el golpe de Estado en 1982, Guatemala se gobernó bajo una Constitución que entró en vigor en 1966. En 1985, la Asamblea Nacional Constituyente redactó una nueva Constitución por la cual el sistema de gobierno es definido como republicano, democrático y representativo. Esta Constitución fue suspendida el 25 de mayo de 1993, pero fue restaurada días después. Con fundamento en sus disposiciones se consigna la organización política del Estado guatemalteco, el cual es conceptuado como “una Estado libre, soberano e independiente, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades”³⁸, el que “delega el ejercicio de su soberanía en los organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, entre los cuales no hay subordinación”.³⁹

De acuerdo con la Constitución de 1985, efectiva en 1986, el gobierno recae en un presidente que es elegido democráticamente para un período de cuatro años, asistido por un vicepresidente y un consejo de ministros; no es posible su reelección. El Poder Legislativo radica en el Congreso de la República, al que le corresponde la “potestad legislativa”, y el cual se compone “diputados electos directamente por el pueblo mediante sufragio universal, por el sistema de distritos electorales y lista nacional, para períodos de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.⁴⁰ A los diputados se les considera representantes de la Nación y como tales gozan de una serie de prerrogativas.

Cada uno de los departamentos de la República, constituye un distrito electoral. El municipio de Guatemala forma el distrito central y los otros municipios del departamento de Guatemala constituyen el distrito de Guatemala. Por cada distrito electoral deberá elegirse como mínimo un diputado. La ley establece el número de diputados que corresponda a cada distrito de acuerdo a su población. Un número equivalente al veinticinco por ciento de diputados distritales será electo directamente como diputados por lista nacional. En caso de falta definitiva de un diputado se declarará vacante el cargo. Las vacantes se llenarán, según el caso, llamando al postulado que aparezca en la respectiva nómina distrital o lista nacional a continuación del último cargo adjudicado.⁴¹

Entre las atribuciones del Congreso de la República figuran la de prestar el juramento de ley al Presidente y Vicepresidente de la República; al Presidente del Organismo Judicial y darles posesión de sus cargos; aceptar o no la renuncia del Presidente o Vicepresidente de la República. El Congreso comprobará la autenticidad de la renuncia respectiva; desconocer al Presidente de la República si, habiendo terminado su período presidencial, continúa en el ejercicio del cargo. En este caso, las Fuerzas Armadas del país pasarán automáticamente a depender del Presidente del Congreso. Pero, además, el Organismo Legislativo tiene atribuciones catalogadas de específicas, entre ellas, decretar, reformar y derogar las leyes; y

³⁸ Constitución Política de la República de Guatemala. Título III, El Estado, Capítulo I, El estado y su forma de Gobierno Art. 140

³⁹ *Ibid.*, Art. 141

⁴⁰ *Ibid.*, capítulo II, Organismo Legislativo, Sección Primera, Congreso, Art. 157

⁴¹ *Ibid.*, Art. 157

decretar amnistía por delitos políticos y comunes conexos cuando lo exija la conveniencia pública.⁴²

En lo referente a la formación de las leyes, tienen iniciativas los Diputados al Congreso, lo mismo que el Organismo Ejecutivo por conducto del Ministerio a que corresponde la materia del proyecto, el Consejo de Estado y, en asuntos de su competencia la Corte Suprema de Justicia y la Universidad de San Carlos de Guatemala. “Ninguna ley podrá contraria las disposiciones de la Constitución. Las leyes que violen o tergiversen los mandatos constitucionales son nulas ipso jure”.⁴³

El régimen constitucional de Guatemala reconoce los derechos esenciales inherentes a la persona humana, consagrados en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de la que es parte el Estado guatemalteco. En forma sintetizada, los derechos humanos consignados en el vigente Texto Fundamental de 1965, figuran en dos capítulos, en el Título II dedicado a las Garantías Constitucionales. El Capítulo I se refiere a las “Garantías y Derechos Individuales”, y el Capítulo II se refiere al “Habeas Corpus y Amparo”. Dentro del régimen jurídico de Guatemala, existen otros ordenamientos legales que en una u otra forma se relacionan también con la observancia de los derechos humanos. Así, a través de una serie de leyes, decretos y códigos, que integran el régimen jurídico referido, se desarrollan las correspondientes disposiciones constitucionales relativas a la protección de los derechos humanos.

El balance de poderes Ejecutivo-Legislativo y su influencia sobre el proceso de elaboración de políticas públicas, es considerado vital para el desarrollo de la democracia. La Constitución Política concede al poder del Ejecutivo la función de una combinación de poderes formales, ligados a los poderes partidistas asociados al contingente de fuerza del partido oficial en el Congreso. Los poderes formales de mayor influencia sobre la política son los de veto moderadamente altos y de decreto. Los poderes llamados “reactivos” determinan la capacidad del Presidente para bloquear posibles cambios legislativos, destinados a modificar el *status quo*, mientras que los segundos son poderes “proactivos”, que permiten al Presidente tomar la iniciativa en la alteración del *status quo*.⁴⁴ De tal cuenta que, el Presidente depende mucho de formas informales e indirectas de influir sobre la política pública, con un buen poder de persuasión apoyado en la legitimidad popular, su liderazgo al interior del partido, sus poderes en materia de nombramientos, así como las ventajas en términos de información y recursos que le proporciona su posición a la cabeza del ejecutivo.⁴⁵

Los poderes presidenciales se componen, además de los poderes formales que atribuye la constitución al poder Ejecutivo, de los poderes partidistas. Estos hacen referencia fundamentalmente al contingente de apoyo partidista al Presidente en el Congreso de la República; situación que con el último gobierno ha cambiado considerablemente al no haber

⁴² *Ibid.*, Sección Segunda, Atribuciones del Congreso, Art. 165

⁴³ *Ibid.*, Sección Tercera. Formación y Sanción de la Ley, art. 175

⁴⁴ Instituto Interuniversitario de Iberoamérica: Perfil de Gobernabilidad de Guatemala; p. 79

⁴⁵ Payne, Mark: Democracies in Development, Politics and Reforms in Latin América, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington 2002.

“aplanadoras oficiales”. “La interacción entre los poderes constitucionales y la política partidista resulta fundamental para una correcta valoración de la capacidad de influencia”.⁴⁶

Cada uno de los 22 departamentos de la República de Guatemala, están regidos por un gobernador, que es nombrado por el Presidente de la República, y por un consejo departamental integrado por los alcaldes de los municipios y representantes de los sectores público y privado. Los departamentos se dividen en municipios, cuyo gobierno corresponde al alcalde, concejales y síndicos.⁴⁷

Actualmente el número de diputados y diputadas en el Congreso de la República es de 158, su composición por partido es el siguiente:

Cuadro N° 1

Composición del Congreso de la República de Guatemala

PARTIDO	No. DE DIPUTADOS
Avanzada Nacional (PAN)	15
Encuentro por Guatemala (EG)	02
Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	29
Solidaridad (SOLI)	04
Patriota (PP)	13
Unión Nacional de la Esperanza (UNE)	30
Movimiento Reformador (MR)	03
Gran Alianza Nacional (GANNA)	24
Unión del Cambio Nacional (UCN)	11
Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)	01
Alianza Nueva Nación (ANN)	03
Unionista (PU)	05
Bienestar Nacional (BIEN)	01
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)	02
Unión Democrática (UD)	01
Desarrollo Integral Auténtico DIA	01
Independiente (IND)	13
TOTALES: 17 PARTIDOS	158 DIPUTADOS

Tras los Acuerdos de Paz suscritos entre el gobierno de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, que preveían en numerosas ocasiones diversas reformas constitucionales (en particular el Acuerdo firmado en Estocolmo el 7 de diciembre de 1996, que específicamente versa “sobre reformas constitucionales y régimen electoral”, la Presidencia de la república promovió en mayo de 1997 ante el organismo Legislativo un proyecto de reforma constitucional a fin de implementar dicho Acuerdo. Sin embargo, la resistencia a dicho proyecto de reformas en ciertos sectores sociales y políticos (en particular, pero no exclusivamente, el Frente Republicano Guatemalteco-FRG- liderado por el General

⁴⁶ Instituto Interuniversitario de Iberoamérica: Perfil de Gobernabilidad de Guatemala; p. 83

⁴⁷ Enciclopedia Microsoft, Encarta 2000, 1993-1999, Microsoft Corporation.

Efraín Ríos Montt) que temían la eventual rentabilización electoral de los Acuerdos de Paz por el entonces partido gubernamental Partido de Avanzada Nacional –PAN-, demoraron más de dos años la culminación de tal proceso de reforma. Cuando el 16 de mayo de 1999 se sometieron las reformas a referéndum popular, la desmovilización de la población (en particular de las comunidades indígenas) se tradujo en una abstención superior al 80% y posibilitó el triunfo de los sectores opuestos a la modificación de la constitución. Actualmente, el Ejecutivo estudia la posibilidad de 13 reformas constitucionales y se trabaja en un borrador que pretende ser finalizado próximamente. Las posibles reformas serían relacionadas con los aspectos siguientes:

- Mayor reconocimiento de costumbres e idiomas de los pueblos indígenas, garífuna y xinca.
- Reducción del número de diputados, más requisitos para optar al cargo y limitar la reelección continua.
- Mayor claridad en la legislación para que diputados puedan interpelar a funcionarios de Estado y los efectos que esto pueda tener.
- Obligación del Estado sobre la salud y asistencia social, para que estos servicios sean gratuitos.
- Cambios en la forma de indemnizar a los funcionarios.
- Los ciudadanos tendrán mayor participación y opinión en las iniciativas de ley que pueda aprobar el Congreso.
- Incrementar los controles para la administración de los recursos públicos, específicamente del Ejecutivo.
- Reducir y cambiar las funciones del Ejército.
- Cambios de fondo en la estructura de la Corte Suprema de Justicia, en especial en la forma en que se llevan a cabo las elecciones de Magistrados.

Cada propuesta será revisada por el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP), en el que están representados todos los poderes, partidos políticos y dirigentes de diversas organizaciones sociales. La iniciativa será enviada al Congreso de la República después de ser revisada, y fue anunciada por el Presidente Berger durante su discurso el pasado 29 de diciembre, en el décimo aniversario de la paz.⁴⁸

III. Gabinete Presidencial

3.1 Análisis Institucional

Guatemala ha tenido 3 períodos de gobiernos democráticos (1990, 1995 y 2003), algunos como el gobierno de Vinicio Cerezo tuvo aplanadora en el congreso, esto hacía más fácil que las leyes fueran aprobadas, ahora con la nueva legislación contamos con 158 diputados en el cual el gobierno de Berger no cuenta con una aplanadora oficial, analicemos en este sistema de Gabinete Presidencial algunos aspectos de los grupos de presión, de los grupos de oposición y del sistema presidencial.

⁴⁸ Prensa Libre: Actualidad nacional, 10 de enero 2007; p. 5

Si entre la población en general la adhesión al sistema representativo no es fácil, la conducta de los principales actores sociales del país tampoco ayuda a ello, con un tradicional peso político a lo largo de la historia del país el sector empresarial mantiene una organización sólida desde hace muchos años y ha encontrado desde siempre las formas de incidir en el poder político, sin haberse comprometido anteriormente a ninguna organización partidista hasta en este gobierno, el cual es llamado el gobierno de los empresarios, en Guatemala se impone en 1996 principalmente después de la firma de los acuerdos de paz las exigencias de diversos grupos que demandan una mayor democratización del estado, grupos de presión demandan a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial más interés en las demandas de la sociedad civil, como un fuerte capital que inciden con diferentes intereses personales y de algunos grupos que se manifiestan según la coyuntura, por ejemplo el caso de los bancos del sistema que se han declarado en quiebra y problemas de fraudes hacia sus clientes.

Los medios de comunicación por su parte muchas veces substituyen a los partidos en la función de formación de la opinión pública, pero lo que resulta más preocupante es que este sector asume cada vez más funciones de oposición política y se proclama a sí mismo como un casi sustituto de partidos de oposición, se ve particularmente en algunos medios de comunicación que han criticado fuertemente al gobierno de Oscar Berger, habiéndose encontrado entre otros una total adhesión al sistema capitalista por ser empresarios, el tercer actor al que quiero hacer referencia es el de las organizaciones sociales llamadas sociedad civil organizada, este actor confirma su tradicional desconfianza hacia los partidos de derecha como medios de canalización de demandas substituyéndolos muchas veces en sus funciones de intermediación aunque sin contar con la legitimidad del voto popular para ello como los sindicalistas del magisterio los cuales han mantenido una total oposición con el presente gobierno interpelando 3 veces a la ministra de educación, la falta de consolidación de un sistema de partidos políticos capaz de articular y agregar las demandas de los diversos sectores sociales es una de las causas del fenómeno señalado.

Muchos de estos actores sociales vienen actuando desde la época del conflicto armado en el que grupos importantes del espectro ideológico se encontraban políticamente excluidos,⁴⁹ lo que de algún modo los ha llevado a alguna actitud antisistema. La falta de una verdadera tradición democrática en el país es también un fenómeno que hace que a muchos de los actores sociales no les queda claro el rol que juega y deben jugar los partidos políticos y el poder legislativo en la mediación de las demandas sociales, esto da pie a que muchos de los candidatos que participaran en la próxima contienda electoral aprovechen las demandas sociales como las que actualmente se realizan con el magisterio nacional y estos se vuelquen a favorecer al magisterio en la paralización del sistema para presionar los próximos votos.

Quizás deba señalar el autogolpe de Serrano en 1993 y los acontecimientos que sucedieron como un importante punto de giro que llevó en un sistema de insipiente institucionalización a propiciar la crisis de los partidos y la decisiva influencia, tanto de las organizaciones de la sociedad civil como de la prensa en la vida política institucional del país.

⁴⁹ Torres – Rivas y Gonzáles: Op. Cit., diálogo mayo 2003.

En el gobierno de Álvaro Arzú se minimizaron las protestas por la esperanza de los Acuerdos de Paz firmados en su gobierno, recordemos que esto da esperanzas a los guatemaltecos de poder proponer políticas públicas que lleven a los guatemaltecos a una mejor condición de vida y a la descentralización del estado. Estas propuestas quedaron frustradas en el gobierno corrupto del FRG los cuales paralizaron el proceso de paz dejando en su ultimo periodo gubernamental una pugna entre los grupos de presión y el total desencanto de muchos guatemaltecos en el pago de las Expac, el actual gobierno de Oscar Berger asumió el poder con déficit presupuestario haciendo énfasis en arcas vacías, problemas de bancos gemelos,⁵⁰ su gabinete es llamado gabinete empresarial habiendo tenido algunas interpelaciones a sus ministros de educación, agricultura, comunicaciones, ministerio de educación siendo este actualmente presionado a la destitución de la ministra Carmen Aceña.

Sin embargo este gobierno retomó fuertemente el compromiso de dar seguimiento a los Acuerdos de Paz, teniendo como éxito alcanzado la ley marco de los acuerdos de paz, llevando al pleno del congreso 11 de las 22 políticas públicas de las cuales 3 han sido aprobadas, siendo una de estas la más importante la política de desarrollo rural. La Constitución Política de la República de Guatemala da potestad para el ejercicio de deberes y derechos cívicos y políticos, además como se menciona al inicio la Ley de Descentralización abrió la disponibilidad de una estructura institucional para la participación ciudadana.

La tendencia de la conformación del Gabinete Presidencial generalmente es por amiguismo, algunos son empresarios, muy pocos de la sociedad civil, azucareros que apoyaron actualmente al gobierno en las elecciones, entonces tienen mucha incidencia grupo monopólico.⁵¹ Los ministros con influencia son: la Ministra de Educación, el Ministro de Comunicaciones y el Gerente de Reconstrucción. Otros factores que influyen mucho son la negociación social (tema indígena de participación y la economía) es un grupo de gobierno pero esto representa los intereses de empresa, algunos piensan que son figuras utilizadas, obedecen más al proyecto económico que al político. Hay académicos, figuras no experimentadas en política y unos que son partes de partidos mayoritarios, personas de confianza, amigos del presidente, matiz muy minoritario de grupos étnicos y grupos de la sociedad civil, pero estos son puramente decorativos, los que tienen verdaderamente el poder son representantes de empresas y los amigos.

¿Ha habido recientemente algún cambio en el diseño formal ó informal del Gabinete Presidencial?

Depende mucho del presidente: en 1996 el presidente gobernó con su partido, la tendencia general fue de personas preparadas, pero no de otros sectores entraron al gabinete, del 2002 al 2003 amiguismo y personas cercanas al presidente, había mucha tensión entre el presidente del Congreso y el presidente de la Republica, de 2004 al 2007 por primera vez en los últimos años hay aceptación del legislativo a los principales actores del gobierno. El gabinete es heterogéneo, existen 23 políticas de gobierno porque cada Ministro ha actuado por su propia

⁵⁰ Prensa Libre, 20 de Marzo 2003.

⁵¹ Entrevista a Diputada Nineth Montenegro, Bancada Encuentro por Guatemala EG.

agenda, en el diseño no ha habido mucho cambio. El único cambio fue con el Partido de Avanzada Nacional (PAN), con el tema de Modernización y Reconstrucción del Estado).⁵²

En los últimos tiempos se han creado Secretarías que tienen las características de Ministerios pero generalmente siempre y cuando se redefinen las funciones de los ministerios y cuando haya cambios en el poder ejecutivo (decreto 114-97 del congreso ley de 1998), en el diseño se podría decir que hay mas burocracia. Este es el gobierno que mas gasta en funcionamiento, muy altos salarios para los funcionarios de Q. 30,000.00 hasta Q. 65,000.00 (aproximadamente \$3,963.00 a \$8,586.00) y ha habido algunos cambios de Ministros, por presión sistemática del sector empresarial.⁵³

En síntesis no se ha modificado el diseño formal del gabinete presidencial, solamente con respecto a los comisionados, por ejemplo como comisionado de transparencia que se cree que es un súper ministro. El Gabinete tiene bastante estabilidad, ha habido pocos cambios de ministros pero las personas mas cercanas al presidente se mantienen.

¿Cuáles son los principales factores que influyen en los cambios ó modificaciones del Gabinete Presidencial?

Los principales factores de cambio en el gabinete han sido por presiones de los sectores de la sociedad civil y de la oposición parlamentaria en problemas coyunturales, este gobierno ha tenido 3 ministros de salud, lo que muestra debilidad de los ministerios, son incapaces de adoptar una medida analítica, hemos tenido interpelaciones con la Ministra de Educación, Ministro de Agricultura y Gobernación, y alguna presión de parte del poder ejecutivo pero si éste tiene apoyo del sector empresarial, seguramente permanecerá en su puesto.⁵⁴ Uno de los principales factores que han influido es el marco del programa de Modernización del Estado (decreto 114-97) Ley General de Electricidad. La debilidad de este gobierno ha sido la poca capacidad de diálogo entre los poderes legislativo y ejecutivo.

¿Cual es el peso político de la figura del Gabinete Presidencial en la toma de decisiones políticas?

En realidad existen 3 gabinetes, social, económico y de seguridad. El gabinete si tiene peso en la toma de decisiones, pero el gabinete general es como una asamblea de gabinetes. Todo se hace por medio de gabinetes especializados, la dinámica gira alrededor de 3 ministros, el ministerio de comunicaciones, el ministerio de educación y el Ministerio de Agricultura, son personas que se perfilan muy importantes y que quieren figurarse como futuros líderes políticos, es un gabinete que integra a representantes de los 3 grupos (sociedad civil, académicos, y oposición), la mayor parte son de los mas cercanos del presidente, los otros son de otros ministerios los cuales hacen una creación de los comisionados presidenciales para los amigos mas cercanos del presidente que no querían encargarse de un ministerio, es por esta razón que el gabinete ahora consiste en figuras muy diferentes hay ideologías y tendencias

⁵² Entrevista a Diputada Mirna Ponce, Bancada Frente Republicano Guatemalteco FRG.

⁵³ Entrevista a Diputada Nineth Montenegro, Bancada Encuentro por Guatemala EG

⁵⁴ Entrevista a Diputada Nineth Montenegro, Bancada Encuentro por Guatemala EG

diferentes, esto conlleva a graves problemas porque los ministros obedecen de alguna forma al sector empresarial, a la Cámara de Comercio, diferencias en la acción de políticas con el presidente. Esto pone al ejecutivo en graves problemas de disciplina con respecto al gabinete “no hay una cultura de gobernabilidad”.

En Guatemala la figura de Ministro de la Presidencia no existe, el que toma el papel de coordinador es el vicepresidente Dr. Eduardo Stein Barillas, quien por mandato constitucional, es el que realiza las coordinaciones del gabinete de gobierno; pero el Gerente de la Presidencia es el que sustituye en este caso al Ministro de la Presidencia, el doctor Stein tiene un equipo pequeño, y aborda temas substantivos (reconstrucción por un lado es la responsabilidad de la gerencia, pero en la práctica la vicepresidencia tomó el tema), el vicepresidente Stein es un político que conoce los procesos institucionales, el presidente tiene 3 figuras claves: El Secretario General, que coordina las estratégicas políticas del gobierno, pero no tiene experiencia con el congreso, entonces aquí nuevamente hay una debilidad en la comunicación entre el poder legislativo y el ejecutivo.

La segunda persona clave es el Secretario del Presidente, que es una persona de mucha confianza, su operador y negociador político, que lo acompaña a todos lados, muchas personas piensan que el Gerente de la Presidencia (Arquitecto Eduardo Aguirre Cantero) y el Vicepresidente de la Republica son las personas que podrían ser los verdaderos interlocutores.

3.2 Gabinete presidencial y disciplina partidaria

Una de las debilidades del Poder Ejecutivo en Guatemala es que no cuenta con la mayoría legislativa, por lo tanto no constituye una consecuencia de la doctrina de separación de poderes, es por esa razón que los conflictos entre los poderes ejecutivos y legislativos son producto de la estructura definida, constitucional y electoral.

Artículo 57 Potestad legislativa e integración del Congreso de la República: La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en un sufragio universal y secreto, por el sistema de distritos electorales y lista nacional para un período de 4 años, pudiendo ser reelectos, esto ha constituido que en este nuevo proceso electoral 47 de los parlamentarios vayan a la reelección.

Guatemala se divide en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, la razón principal en muchos de los casos de la reelección de los diputados es el imán que tiene el artículo 161 de la Constitución de la Republica que dice: Prerrogativas de los diputados: los diputados son representantes del pueblo y dignatarios de la nación; como garantía para el ejercicio de sus funciones gozaran, desde el día en que se declare electo las siguientes prerrogativas: a) Inmunidad Personal para no ser detenidos ni juzgados si la Corte Suprema de justicia no declara previamente que a lugar a formación de causa, después de conocer el informe del juez pesquisidor que deberá nombrar para el efecto.

Esto es un indicio legal para mantener la impunidad, es por esa razón que en Guatemala muchos de los diputados que tienen procesos legales como en el caso de Ríos Montt quieren mantener esta inmunidad personal, porque según el artículo 152 el requisito para el cargo de diputado dice para ser electo diputado se requiere ser Guatemalteco de Origen y estar en el ejercicio de sus derechos ciudadanos, a pesar de que la ley reza la independencia del Organismo Judicial en el Artículo 203 generalmente el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que está regido por el sistema de pesos y contrapesos provoca un mutuo control, si el poder ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del legislativo, este será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje anulará todos los demás poderes.

El poder legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites y es inútil imitarla adicionalmente si se da una intromisión del poder legislativo en las labores del poder ejecutivo, este último perderá su autonomía y su eficacia.⁵⁵ Esta es una de las debilidades más grandes, que se han encontrado en los 3 poderes del estado ya que por ser modelos de pesos y contrapesos, asumen 2 dimensiones fundamentales por una parte la institucionalidad formal en la cual se consigna y contempla algunas acciones y colaboraciones de los poderes como los poderes partidistas del presidente sea disciplina parlamentaria cuando existe una aplanadora que no es el caso actualmente con el gobierno de Oscar Berger de la Gana, sin embargo los poderes de algunos sectores se caracterizan básicamente en el bloque hegemónico y los bloques de poder en Guatemala, que se puede generalizar para América Latina con las propias características y matices en que las familias con poder en este caso partidarias al presidente ya no son simplemente nacionales, sino ya están globalizadas y se han corporativizado ya que muchas de las familias de poder que algunos llaman también poder oculto es la oligarquía de Guatemala, se puede mencionar a muchos ministros y viceministros jefes de las grandes familias oligarcas de Guatemala, estos son los pesos y contrapesos como los poderes partidistas del presidente, los cuales contribuyen a la creación de otros espacios de interacción entre los poderes o al menos la influencia principalmente del poder ejecutivo en las decisiones del poder legislativo, sin embargo las extralimitaciones de las atribuciones no solo dependen de la institucionalidad formal, sino también del realineamiento del poder desde la oposición parlamentaria, es por eso que en Guatemala actualmente el transfuguismo se ve alineado más a los poderes económicos de estas familias que se han apoderado de los partidos políticos, los cuales no tienen ninguna ideología más que la necesidad de mantenerse en el poder, pero muchas de estas familias importantes son los actuales financistas de los partidos políticos.

Definitivamente es muy indisciplinada, el gran error de la bancada parlamentaria, es la influencia de tantos empresarios, aquí hay que conocer mucho al Estado.⁵⁶ El Frente Republicano Guatemalteco (FRG), es el partido más disciplinado del congreso, no tan caudillista como otros, por ejemplo el Partido Patriota (PP) que presenta un fuerte centralismo alrededor del líder. Por su parte, el partido gobernante Gran Alianza Nacional (GANA), tiene una disgregación con sus 3 partidos y los grupos satélites, la corriente de la izquierda está dividida completamente dentro del Congreso, este gobierno llegó al poder pero

⁵⁵ Montesquieu (1997), p. 104-110), libro JP; p. 6.

⁵⁶ Entrevista a Diputada FRG Mirna Ponce, 20/02/2007.

no tiene partido político al realizar sus políticas públicas. Tuvo que negociar con la oposición con respecto a una reinstalación de impuesto y esto creó que una parte del partido oficialista en la asamblea se desintegrara del mismo (Partido Patriota y Movimiento Reformador).

De tal cuenta que el partido de gobierno no tiene disciplina, ya que los partidos no están consolidados, definitivamente no hay disciplina parlamentaria, hay una gran maldición: nosotros tenemos una cultura partidista muy débil, entonces aquí partidos políticos consolidados no hay. Hay todo un abandono después de las elecciones, porque el gobierno tiene que negociar con otros actores para implementar sus políticas y entonces abandono de la gente de la casa. La gente que llega no tiene formación del estado, no tiene tradición partidaria.⁵⁷ Esto conlleva a tener graves problemas porque los ministros obedecen de alguna forma al sector empresarial, diferencias en la acción de políticas con el presidente, esto pone al ejecutivo en graves problemas porque el gabinete no consiste en políticos.

3.3 Control político al gabinete presidencial

Históricamente el presidente tenía mucha influencia cuando este ejercía la función de gobierno en un sistema presidencialista. Tiene una posición de mucha autoridad cuando el tiene una mayoría de diputados en el Congreso, una bancada oficial llámese aplanadora ejerce mucha influencia, hay una situación muy especial en este gobierno: El ejecutivo llegó al poder con una coalición por medio de una alianza de 3 partidos, la Gran Alianza Nacional (GANAN).⁵⁸ En la situación actual el Congreso está muy dividido porque se deshizo la alianza de gobierno en el primer año de gestión. Al llegar al poder con una coalición el presidente no tiene mayor incidencia y se gasta mucho tiempo entre el legislativo y el ejecutivo, han realizado algún cabildeo entre los partidos de acuerdo a los procesos de los Acuerdos de Paz, el 75% de los proyectos se plantean por los diputados y el resto viene de las comisiones parlamentarias.

La relación entre el Ejecutivo y el Legislativo se encuentra totalmente débil, en los gobiernos pasados había una mayoría absoluta, ahora se tiene que negociar la agenda con los otros poderes, el poder económico tiene una gran influencia en la toma de decisiones, ahora se complica porque la bancada del presidente no tiene la experiencia que tienen las bancadas de oposición, tuvo que hacer coalición con varios partidos y esto disminuyó su poder. En el artículo 158 de la Constitución de la República, **sesiones del congreso**.

El período anual de sesiones del Congreso se inicia el 14 de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria. El Congreso se reunirá en sesiones ordinarias del 14 de enero al 15 de mayo y del 1 de agosto al 30 de noviembre de cada año. Se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo, para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que lo integran.

⁵⁷ Entrevista a Jorge Ruano Sub-Secretario de la Paz, 20/02/2007.

⁵⁸ Entrevista Jahir Dabroy Secretario de Enlaces y Contactos en el CNAP, 19/02/2007.

El 25% de diputados o más tiene derecho de pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad y conveniencias públicas. Si la solicitare por lo menos la mitad mas uno del total de diputados la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a la convocatoria⁵⁹. Se considera importante hacer un análisis histórico de nuestra constitución, ya que el 31 de mayo del 2007 “esta cumpliendo 22 años.”

El 31 de mayo de 1985, los guatemaltecos celebraron el inicio de la vigencia de la actual Constitución, con lo cual quedaba formalmente abierta la puerta a los gobiernos enmarcados dentro de un sistema democrático. A 22 años de distancia, es importante celebrar el acontecimiento porque las cartas magnas nacionales, a partir de la Revolución de Octubre de 1944, han durado menos tiempo, pero además, porque es un documento político-jurídico basado en el criterio expresado en las urnas por el 78 por ciento de los guatemaltecos.

La actual Constitución no es perfecta, obviamente, pero responde a las esperanzas de los guatemaltecos cansados de gobiernos no legitimados por el voto popular. La realidad actual es distinta: con una mayoría de los guatemaltecos de hoy nacidos ya dentro de la vigencia constitucional, con gobiernos que son el resultado del voto popular, pero que por múltiples razones no han cumplido su papel, esa esperanza en las instituciones democráticas ha disminuido, en términos generales, y ello ha hecho que la Carta Magna actual no tenga el aprecio popular que tuvo hace ya casi un cuarto de siglo. Sin embargo, la Constitución tiene fundamentos sólidos, e incluso no ha sido desarrollada en su totalidad. Pero, sobre todo, es el resultado del trabajo de diputados constituyentes que se esforzaron en interpretar el espíritu de lo que se espera de una democracia y que, al ser analizados uno por uno, demuestran que el porcentaje de ellos con cualidades personales y profesionales es mayor que en los organismos legislativos creados por los votos desde entonces.

El tema es importante porque en la actualidad se siente en el ambiente el deseo de hacerle cambios a la Constitución, e incluso se ha hablado abiertamente, como parte de la campaña política, de convocar a una asamblea nacional constituyente. Hacer eso, en vez de darle la oportunidad de funcionar a la actual, es que no hay garantía de que esta última se declarara soberana y redactara una Constitución a la medida de los intereses politiqueros de muchos, y con ello atropellaran muchos de los derechos garantizados desde 1985.

El Congreso de la República tiene decidido realizar un acto de homenaje a la Constitución. Lo mejor que podría hacer para hacerlo es convencer a los partidos políticos y a los grupos sociales interesados en hacerle cambios -y lo más simple y, sobre todo, más seguro- es permitirle funcionar, o en todo caso, llamar a una consulta popular, para que el pueblo responda si está de acuerdo o no con que algún artículo quede redactado de una determinada manera, en vez de cómo está.

La celebración de los 22 años de esta Carta Magna guatemalteca debe servir como aliciente para continuar los esfuerzos para protegerla, aplicarla e interpretarla de manera correcta, pero además darla a conocer en todos los sectores sociales, a fin de que los guatemaltecos tengan plena conciencia de las ventajas de que la pátina del tiempo vaya cubriendo las páginas

⁵⁹ Artículo 158 de la Constitución de La República de Guatemala, Sesiones del Congreso.

constitucionales, en vez de redactarla de nuevo en medio de una realidad política tan distinta.⁶⁰ Sin embargo, algunos partidos creen necesario reformar la constitución:

- Reducir el número de diputados al congreso es la propuesta de la Gran Alianza Nacional y el Partido Patriota.
- Retirar la inmunidad a los funcionarios públicos para que cuando cometan actos de corrupción, sean juzgados;
- Someter a elección popular a los gobernadores departamentales (Actualmente son nombrados por el presidente)
- Modificar la forma en que se selecciona al fiscal general, al contralor y a los magistrados de la corte suprema de justicia, son otras de las propuestas del PP (Partido Patriota) actualmente segundo en las encuestas.

Parece interesante que el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) dirigido por el caudillista Efraín Ríos Montt dice que no solamente es necesario reformar la Carta Magna, sino el Estado en General, para fortalecer, por ejemplo el sistema de justicia. EG (Encuentro por Guatemala) Rigoberta Menchú apuesta a cambios que permitan construir una nación incluyente. La forma de lograrlo sería someter a consenso con la población, (Propone una consulta popular).

Cabe resaltar que difieren a la propuesta de reformas a la constitución el señor Álvaro Colom, candidato de la UNE (Unidad Nacional de la Esperanza), que para ellos es innecesario modificar la Carta Magna, “por encontrarse bien definidas las funciones del Gobierno”. El reto sería cumplir a cabalidad con sus disposiciones, (cosa que jamás ha ocurrido en los 22 años de la existencia de la Carta Magna).

Mario Fuentes Destarac, presidente del Centro para la Defensa de la Constitución (CEDECON), expresó que podría apoyar la reforma de la constitución de la república, pero enfatizó que debe ir acompañada de una mesa multisectorial para discutir las modificaciones. Añadió: “*Lo que propongo es que se integre una mesa de reforma política de Estado, en la que participen los partidos políticos, la sociedad civil y económica, y el mismo Estado, a efecto de que se generen los grandes cambios, no solo a la constitución de la República, sino a las leyes que reformen el sistema de justicia del país*”. También explico que las sociedades cambian, por lo que la constitución debe adaptarse a esas modificaciones, Fuentes opinó que una de las áreas que mas necesitan mejoras es el Sistema de Justicia, y que esos cambios se pueden lograr por medio de una reforma constitucional.⁶¹

Aspectos coyunturales sobre las diputaciones del PARLACEN

Como todo lo que pasa coyunturalmente en Guatemala, los políticos no terminan de convencerse que se haya revocado la convocatoria a elecciones de diputados al parlacen, sobre todo, por los compromisos adquiridos con quienes serían sus candidatos “tan solo hace tres días el TSE (Tribunal Supremo Electoral) revocó la convocatoria de elecciones al

⁶⁰ Editorial Prensa Libre: Opinión, 31 de mayo de 2007; p. 14

⁶¹ Diario Prensa Libre: 31 de mayo de 2007; p.6

parlacen por considerar que estos tomarían posesión hasta el año 2012, los políticos solicitaron al Tribunal Supremo Electoral (TSE) que reconsiderara la medida. Durante la reunión semanal de magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y fiscales de partidos políticos, éstos tomaron la palabra, a fin de explicar que tenían compromiso con sus candidatos, para postularlos como diputados al Parlamento Centroamericano -tomarían posesión en el 2012-.

Aunque los secretarios generales de los partidos manifestaron, el jueves recién pasado, que acatarían la resolución de la Corte de Constitucionalidad (CC) -la cual suspendió provisionalmente la convocatoria-, no les cayó muy en gracia que luego el Tribunal Supremo Electoral (TSE), en definitiva, diera marcha atrás en esta elección. Anabella de León, del Partido Patriota (PP), expuso que se trató de una decisión “abrupta y precipitada”, y mencionó que la revocatoria publicada en el diario oficial no tenía la firma de Óscar Bolaños, presidente del TSE, sino sólo las de tres magistrados y dos suplentes.

En apoyo, Luis Mijangos, del Frente Republicano Guatemalteco, expresó que a los fiscales no los tomaron en cuenta para adoptar esa decisión, y calificó de “falaces” los argumentos que motivaron la resolución de la CC (se dejaba sin oportunidad de participar a quienes en el 2011 alcanzarían la mayoría de edad).

Los fiscales dijeron que se debe respetar el tratado constitutivo del Parlacen y que, de no concretarse esa elección, se violaría el derecho de los candidatos postulados de ser electos. Roberto Aníbal Valenzuela, magistrado del TSE, dijo que se debe tener cuidado al manejar ese tema, porque se pone en peligro el proceso electoral. Añadió: “Las decisiones de los jueces no se discuten”. “Yo ni estaba (presente)”, dijo Bolaños, al ser interrogado sobre los motivos de la revocatoria emitida el viernes último. Al final de la reunión, los fiscales informaron que harán las consultas correspondientes en sus partidos.⁶²

IV. Análisis de las interacciones parlamentarias

Las interacciones se dan entre los diputados, con el objeto de crear, modificar, y derogar leyes, analizar los proyectos de ley en beneficio del pueblo de Guatemala, ya que para ellos han sido electos representando estas relaciones que se dan entre los partidos políticos están las diversas comisiones, actualmente las comisiones del congreso son las siguientes con los escaños de cada comisión para mayor productividad legislativa. El Congreso está integrado por 158 diputados de diferentes partidos políticos y en diferentes comisiones.

Cuadro N° 2

Productividad Legislativa	
Comisión	Escaños
Agricultura, Ganadería y Pesca	15
Ambiente, Ecología y Recursos Naturales	14
Apoyo Técnico	8

⁶² Diario Prensa Libre 31 de mayo de 2007, p.4

Comisión	Escaños
Asuntos Municipales	17
Comunicaciones, Transporte y Obras Públicas	21
Comunidades Indígenas	10
Cooperativismo y Organizaciones No Gubernamentales	7
Cultura	10
De la Mujer	7
Defensa del Consumidor y el Usuario	21
Defensa Nacional	18
Del Menor y de la Familia	21
Deporte	14
Derechos Humanos	12
Descentralización y Desarrollo	12
Deslegislación	10
Economía y Comercio Exterior	18
Educación, Ciencia y Tecnología	14
Energía y Minas	21
Específica de Asuntos Electorales	19
Específica de Recursos Hídricos	8
Específica de Seguimiento a la Reforma del Sector Financiero	12
Específica para la Integración y Desarrollo de Petén	10
Específica para la Paz y el Desminado	7
Extraordinaria de Apoyo a la Recaudación Tributaria	11
Extraordinaria de Catastro	10
Extraordinaria de Reforma al Sector Justicia	11
Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País	17
Extraordinaria del Programa de Reconstrucción Nacional	11
Extraordinaria Fiscalizadora de Compras del Sector Salud	12
Extraordinaria Nacional de Transparencia	10
Finanzas Públicas y Moneda	21
Gobernación	21
Integración Regional	13
Legislación y Puntos Constitucionales	10
Migrantes	17
Pequeña y Mediana Empresa	8
Previsión y Seguridad Social	11
Probidad	18
Relaciones Exteriores	21
Salud y Asistencia Social	19
Seguridad Alimentaria	12
Trabajo	10
Turismo	14
Vivienda	20

En la actual legislación, en el artículo 158 de la Constitución de la República de sesiones del Congreso: El período anual de sesiones del congreso se inicia el catorce de enero de cada año, sin necesidad de convocatoria. El congreso se reunirá en sesiones ordinarias del catorce de enero al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. Se reunirá en sesiones extraordinarias cuando sea convocado por la Comisión Permanente o por el Organismo Ejecutivo para conocer los asuntos que motivaron la convocatoria. Podrá conocer de otras materias con el voto favorable de la mayoría absoluta del total de diputados que la integran. El veinticinco por ciento de los diputados o más tiene derecho a pedir a la Comisión Permanente la convocatoria del Congreso por razones suficientes de necesidad o conveniencia pública. Si la solicitare por lo menos la mitad mas uno del total de diputados, la Comisión Permanente deberá proceder inmediatamente a su convocatoria. ***Artículo modificado por acuerdo legislativo No. 18-93***, este acuerdo fue reformado el 17 de noviembre de 1993.

Muchas de las leyes en Guatemala se han quedado engavetadas por falta de quórum, por ejemplo el plan visión país, las leyes de la CICIG (Comisión Investigación de Cuerpos Ilegales de Guatemala) entre otras.

Durante el período constitucional del 2000 al 2004, siendo Presidente de la República Alfonso Portillo del FRG y siendo presidente de la Junta del Directorio Legislativo Efraín Ríos Montt (2000-2002), el FRG contaba con una aplanadora en el Congreso, ya que su partido era mayoritario en el Congreso. De esta manera, las leyes que se aprobaban eran únicamente las iniciativas de este partido y por lo tanto se legislaba de acuerdo a los intereses del mismo.

Posteriormente, podemos ver como se invirtió esta dinámica en el Congreso, ya que en el período constitucional de 2004 al 2008, siendo presidente Oscar Berger por el partido GANA, resulta electo presidente de la Junta Directiva del Congreso Rubén Darío Morales por el PAN, partido que no cuenta con una aplanadora como el anterior. Se puede decir que el partido está muriendo políticamente y de esta manera éste tiene que hacer negociaciones constantemente con otros partidos para poder lograr pasar los acuerdos, a diferencia de lo que sucedía con Ríos Montt.

Cuadro N° 3

Junta Directiva 2000-2002

Cargo	Nombre
Presidente	José Efraín Ríos Montt
Primer Vicepresidente	César Leonel Soto Arango
Segunda Vicepresidenta	Zury Mayté Ríos Montt
Tercer Vicepresidente	Luis Alfonso Rosales Marroquín
Primer Secretario	Carlos Rodolfo Wohlers Monroy
Segundo Secretario	Carlos Humberto Hernández Rubio
Tercer Secretario	Gumercindo Donis Revolorio
Cuarto Secretario	José Leopoldo Cruz Clavería
Quinta Secretaria	Sulema Friné Paz Barranco de Rodríguez

No había ausencia de los diputados y las leyes eran ejecutadas más rápidamente, incluso en la segunda lectura. En la junta directiva actual:

Cuadro N° 4

Junta Directiva Quinta Legislatura, 2006 - 2008

Cargo	Nombre
Presidente	Rubén Darío Morales Veliz
Primer Vicepresidente	Oliverio García Rodas
Segunda Vicepresidente	Oswaldo Iván Arévalo Barrios
Tercer Vicepresidente	Héctor Julio Pérez Rojas
Primer Secretario	Jorge Mario Vásquez Velásquez
Segundo Secretario	Haroldo Eric Quej Chen
Tercer Secretario	Mario Israel Rivera Cabrera
Cuarto Secretario	Job Ramiro García y García
Quinta Secretario	Elmer Medardo González Navarro

La fragmentación ha aumentado, por el fenómeno del transfuguismo, sin embargo haciendo una síntesis el presidente del Congreso de la República, Ruben Darío Morales Veliz, en conferencia de prensa del 15 de mayo donde concluye la primera fase de sesiones ordinarias, estableció en el artículo 158 de la Constitución Política, pero derivado a los consensos alcanzados con los partidos políticos representados en este Alto Organismo, han sido aprobados de enero a la fecha 25 decretos, en beneficio de la nación.

A pesar del número de días que fueron utilizados para interpelar del entonces ministro de gobernación, así como escuchar las explicaciones de las autoridades monetarias quienes informaron a los legisladores de las acciones implementadas sobre el cierre de operaciones de 2 bancos del sistema, (motivo que paralizó a los legisladores en las tareas pendientes) se ha logrado aprobar varias leyes que benefician a los guatemaltecos, indicó Darío Morales. Dentro de las leyes aprobadas destacan:

- Reformas a la Ley del Registro Nacional de las Personas, Renap.
- Ley que Regula las Funciones y Atribuciones de la Comisión Liquidadora del Fondo de Inversión Social, FIS.
- El Acuerdo por canje de notas entre Guatemala y Honduras, por creación de comisión Internacional de Límites de Aguas.
- Ley sobre Regulación del Ejercicio Profesional de la Enfermería.
- Ley de Registro de Terminales Telefónicas Móviles, Robadas o Hurtadas.
- Las Disposiciones Complementarias que Regulan la Ejecución del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2007.
- Ley del uso de Esteroides y otras Sustancias Peligrosas.
- Ley del Fondo de Cooperación a la Fruticultura Decidua Nacional.
- Ley que dispone suspender por término de sesenta días, a partir del 31 de mayo del presente año, la aplicación de las normas contenidas en los artículos 29 en su literal a) y 42 del Decreto número 70-94, Ley del Impuesto sobre Circulación de Vehículos Terrestres, Marítimos y Aéreos, entre otros Decretos.

Cuadro N° 5

Junta Directiva 2004-2006

Cargo	Nombre
Presidente	Jorge Méndez Herbruger
Primer Vicepresidente	Alejandro Maldonado Aguirre
Segundo Vicepresidente	Édgar Leonel Rodríguez Lara
Tercer Vicepresidente	Ingrid Roxana Baldetti Elías
Primer Secretario	Mauricio Nohé León Corado
Segundo Secretario	Luis Fernando Pérez Martínez
Tercer Secretario	Héctor Julio Pérez Rojas
Cuarto Secretario	Carlos Alberto Solórzano Rivera
Quinta Secretario	Francisco Javier Del Valle

Cabe resaltar que antes de que el gobierno de Berger perdiera la presidencia del Congreso se logro aprobar la ley Marco de los Acuerdos de Paz, Ley Marco de Solidaridad en la Reconstrucción, Ley Marco de Inteligencia, Ley Marco para el Desarrollo Rural de la República de Guatemala y Ley Marco para la Seguridad de la Biotecnología Moderna en Guatemala.

Lo que nos queda claro a los guatemaltecos y guatemaltecas es que hay una real competencia en las juntas directivas y en los bloques parlamentarios, y el poder ejecutivo se ve marginado cuando pierde la presidencia del congreso, como se puede ver en este análisis las leyes mas importantes para la población fueron cuando miembros de la GANA dirigían el congreso, resaltando que la ley marco de los Acuerdos de Paz fue uno de los logros más grandes del actual gobierno.

El presidente del Congreso resaltó que, además de aprobar los instrumentos jurídicos que deberán utilizar los funcionarios públicos en beneficio y protección de las guatemaltecas y los guatemaltecos, el parlamento ha coadyuvado en fortalecer la gobernabilidad del país, al escuchar los diferentes planteamientos de los sectores de la sociedad civil que visitan el Palacio Legislativo, o atender a los diversos grupos que han manifestado pacíficamente y quienes han sido atendidos por miembros de Junta Directiva y parlamentarios que conforman las diversas bancadas, y su labor ha sido mediadora en los diferentes conflictos tal como el ocurrido recientemente con el magisterio.

“Durante el período de receso parlamentario establecido en la Carta Magna, estaremos convocando a sesiones extraordinarias y de manera consensuada con la Instancia de Jefes de Bloque, estaremos aprobando leyes en materia de seguridad, salud, niñez, así como las orientadas en defender al consumidor y el usuario, entre otras”, concluyó Morales.⁶³

Una vez mas juzgue usted la situación de Guatemala ya que por estar en el año electoral, las promesas van y vienen entre el poder ejecutivo, el Poder Legislativo y los actuales candidatos, a los guatemaltecos nos gustaría tener un congreso con menos miembros que se dediquen a

⁶³ Boletín Informativo, Página del Congreso de la República de Guatemala.

legislar, aprobar, ratificar leyes que beneficien a la nación, no simplemente a ser falsos mediadores entre la sociedad civil y el Estado y a continuar la demagogia parlamentaria.

¿Qué tan estratégicos son los puestos del Directorio legislativo para asegurar el control sobre la agenda parlamentaria y su debate?

Generalmente hay una agenda compartida entre los partidos políticos, eso es un esfuerzo que hizo el primer consultor del gobierno. Eso es un documento que existe desde hace 4 años, en la agenda compartida lograron convencer a 20 secretarios de partidos políticos.

El problema es que es difícil de llegar a un consenso. Donde se pierde es cuando uno toca la práctica en el congreso, la figura de la junta directiva del congreso siempre está ocupada por alguien del partido de gobierno, en este gobierno el presidente la perdió, lo que creo es más saludable para la gobernabilidad. Los puestos estratégicos como por ejemplo la existencia de comisiones especialmente la de finanzas y los que tratan temas económicos como el TLC o impuestos son muy importantes. El Presidente es muy importante en la toma de decisiones, pero no hay evaluación en la administración. Se necesita una evaluación objetiva en base al desempeño, el Presidente es el gran orquestador (en este gobierno es el Vicepresidente Dr. Eduardo Stein), por que tiene que negociar con los líderes de las bancadas. La democracia tiene que servir. Nosotros somos una democracia de elecciones, no una de justicia social y eso tiene que cambiar.⁶⁴

En cuanto al desempeño y efectividad de las comisiones investigadoras se ha de resaltar que estas son muy débiles, no solo cuando están haciendo la investigación, pero más que todo al momento de ingresar el tema en el congreso. La Ley Orgánica guatemalteca es muy rica y existen varias oportunidades de crear comisiones. Pero han resultado ineficientes porque el trabajo que han hecho las comisiones se pierde.⁶⁵ Las que existen son caricaturas, y lo hacen para justificar fondos extranjeros, 2 bancos han quebrado por corrupción, un banco privado y un banco público (y no existía una comisión investigadora). La corrupción se ha institucionalizado por la debilidad institucional del estado. El Estado es parálítico y requiere reconstrucción, actualmente hay una comisión investigadora con la meta de fortalecer el sistema judicial guatemalteco (problema de narcotraficantes). La ONU ya ha aprobado esta comisión. Solo falta que el parlamento lo apruebe, el vicepresidente ha tenido que hablar con cada bancada para explicarles la constitucionalidad de la comisión. Se ve entonces que el poder judicial es muy débil, hay mucho desencanto en la población con el sistema legislativo.

Por otra parte, la labor legislativa guatemalteca se encuentra profundamente condicionada por el fenómeno del transfuguismo. Definitivamente, no hay una ideología partidista, pero existen siempre agendas personales, se da por falta de una línea clara política. Crecimiento de un partido por un caudillo y cuando este caudillo niega el poder, el partido desaparece, al no tener ideología política, los diputados empiezan a cambiar y reintegrarse a otros partidos, falta de una visión de largo plazo.

⁶⁴ Entrevista a Diputada Mirna Ponce, FRG

⁶⁵ Entrevista a Diputada Nineth Montenegro, Encuentro Por Guatemala

Cuadro N° 6

Transfuguismo parlamentario a la primera semana de julio de 2005

Nombre	Distrito	Bloque Legislativo inicial	Bloque Legislativo actual
Mario René Bolaños Duarte	Lista nacional	FRG	UNE
Pedro Pablo Palma Lau	Lista nacional	FRG	Independiente-Integracionista
Carlos Alberto Godoy Florián	Lista nacional	FRG	Independiente
Marvin Haroldo García Buenafé	Guatemala	FRG	Independiente
Gumercindo Donis Revolorio	Santa Rosa	FRG	GANNA
César Leonel Soto Arango	Quetzaltenango	FRG	Independiente-Integracionista
Carlos Humberto Hernández Rubio	Suchitepéquez	FRG	Independiente
Otto René Cabrera Westerheyde	Retalhuleu	FRG	Independiente-Integracionista
Carlos Enrique Tevalán de León	San Marcos	FRG	GANNA
Hugo Rolando López Barrios	San Marcos	FRG	Independiente-Integracionista
Enrique Pinto Martínez	Huehuetenango	FRG	GANNA
Julio René Morales Arévalo	Zacapa	FRG	Independiente-Integracionista
Baudilio Elinohet Hichos López	Chiquimula	FRG	Independiente-Integracionista
Mario Amílcar Estrada Orellana	Jalapa	FRG	Independiente-Integracionista
Ronnie Danilo Escobar	Jalapa	FRG	Independiente-Integracionista
Carlos Santiago Nájera Sagastume	Jutiapa	FRG	UNE
Rafael Eduardo Barrios Flores	Lista nacional	UNE	Independiente-CASA
Mario Fernando Flores Ortiz	Lista nacional	UNE	Independiente-CASA
Conchita Mazariegos Tobías	Lista nacional	UNE	Independiente-CASA
Francisco Rolando Morales Chávez	Lista nacional	UNE	Independiente
Carlos Alberto Guerrero Dumani	Distrito central	UNE	Independiente-BIEN
Víctor Hugo Toledo Morales	Guatemala	UNE	Independiente-Integracionista
Luis Alberto Velásquez Cerdas	Chimaltenango	UNE	Independiente-Integracionista
Francisco Enrique Romero Morales	Santa Rosa	UNE	Independiente-Integracionista
Adolfo Otoniel Fernández Escobar	Huehuetenango	UNE	Independiente
Manuel de Jesús Castillo Medrano	Jutiapa	PAN	UNE
Ewall Mauricio Scheel Aguilar	Quetzaltenango	PAN	PU
Jorge Mario Barrios Falla	El Progreso	PAN	GANNA
Víctor Manuel Escobar	Guatemala	PAN	GANNA
José Alfredo Cojtí Chiroy	Chimaltenango	PAN	PP
Nineth Varenca Montenegro Cottom	Distrito central	ANN	Independiente-Encuentro por Guatemala
Hilda Jeannette Pérez Reyes	Distrito central	ANN	Independiente-Encuentro por Guatemala

Los partidos no son democráticos y siguen con un sistema verticalista y eso definitivamente causa desencanto, una volatilidad terrible, lo que les interesa a ellos es el poder, el tremendo transfuguismo en Guatemala es porque los representantes se mueven en agendas personales. Hay una especie de desencanto después de las elecciones, entonces la gente se cambia de partido, crisis de partidos políticos, políticos sin partido. La particularidad en Guatemala, es que la constitución de Guatemala no prohíbe la re-elección. Entonces hay diputados que tienen la única agenda personal de ser re-electos.⁶⁶ No hay una definición ideológica partidista, entonces los diputados, siguen su agenda personal, algunas veces los espacios en el

⁶⁶ Entrevista a Jorge Ruano, subsecretario de la Paz, 19/02/2007.

congreso se compran (Q 200,000.00, aproximadamente \$26,420.00), falta un proyecto de nación.⁶⁷

Los anteriores factores han contribuido a una escasa cultura parlamentaria en la construcción de coaliciones estructurales, premiando principalmente las coaliciones coyunturales altamente volátiles. Haciendo historia del 28 de diciembre del 2004 se confirmó lo que pronosticaban las encuestas de la victoria de Oscar Berger sobre Alvaro Colom en la segunda vuelta de las elecciones presidenciales guatemaltecas, quien fue electo el sexto desde la reinstauración de la democracia en 1986. Para Berger era su segundo intento para alcanzar la máxima magistratura tras salir derrotado anteriormente por el partido Frente Republicano Guatemalteco.

Históricamente el partido mas caudillista de los parlamentarios y este comicio enterró para siempre al sistema de partidos construido durante la restauración democrática, y en estos próximos 4 años asistimos al nacimiento y configuración de otro sistema partidario, del cual solo se puede afirmar que será diferente y del cual aún existían mas dudas que certezas el FRG quedó como la 3ra fuerza más votada que reunió poco mas del 20% del apoyo electoral, del cual significa que perdió todo el caudal acumulado desde su fundación y contó con el mismo porcentaje de votos que en 1995 por el mal gobierno de Alfonso Portillo, el PAN que estuvo al borde de la desaparición logro superar la escisión de los unionistas, estos (eran los partidarios del ex presidente Arzú que abandonaron el partido en el 2000).

Tanto el PAN como el FRG, el futuro de ambas agrupaciones no ha sido halagüeño, el FRG es el único que tiene una sólida estructura nacional, fue el partido ganador en el mayor numero de municipios 110 de los mas de 300 existentes. Además se caracteriza por ser un partido muy jerárquico y obediente a las instrucciones de su líder indiscutible Efraín Ríos Montt, por ultimo cuenta con el segundo bloque de importancia dentro del congreso (42 diputados), lo que dada la ausencia de una mayoría parlamentaria clara, los convierten en decisivos, sin embargo creíamos que por muchas circunstancias el FRG pasaría un calvario en estos comicios, en primer lugar es una agrupación caudillista que depende totalmente de Ríos Montt y su líder ha sufrido una dura derrota electoral pero que se recuperó al ser el presidente del parlamento por tener una aplanadora de 42 diputados.

Actualmente en el año 2007 por el problema del transfuguismo que ha hecho coaliciones parlamentarias extrañas y por la necesidad del gobierno de Oscar Berger de hacer acercamientos y negociaciones con dicho partido esto ha empoderado vilmente al principal caudillista Ríos Montt y el FRG el cual ha sido demandado por la audiencia Española, por los dictámenes de genocidio dictados en su contra, sin embargo la habilidad y el cayo político ha logrado nuevamente en el año 2007 que el Tribunal Supremo Electoral lo inscriba como candidato nuevamente al congreso de la republica por listado nacional, como guatemaltecos es la acción mas denigrante y dolorosa actualmente en nuestro ámbito político, esto nos confirma que las coaliciones coyunturales, el interés personal versus las necesidades del estado, la oposición se compromete, pero generalmente no cumple, discrecionalidad de diputados, volatilidad terrible, lo que les interesa a ellos es el poder, por esa razón no cumplen

⁶⁷ Entrevista a Jahir Dabroy, CENAP.

y son bajos en la disciplina, las alianzas son puramente coyunturales, por ejemplo la elección del procurador de la junta directiva del presupuesto.

El grupo que influye mucho, que sabe manejar una agenda y negociar es el FRG, la izquierda todavía no tiene la experiencia necesaria, todo el sistema opera en la misma lógica de coyuntura. Por eso la agenda compartida de los partidos políticos no sirve en la práctica, porque los diputados no tienen disciplina. También el Plan Visión de País no se podía implementar porque el Congreso responde más a lo coyuntural, las alianzas responden más a algunos intereses que a otros.

Falta de autoridad en la oposición, la responsabilidad de gobernabilidad por parte de la oposición es muy débil, cultura de anti-estado, no son muy disciplinarias, mucha volatilidad, ahora lo estamos viendo con el presupuesto, el problema magisterial, las opiniones cambian, por lo tanto aunque pacten algo, no lo cumplen, porque las coaliciones son más personales que partidistas, obviamente hace falta una ideología partidista, lo hace por interés personal y por mantenerse en el poder.

Por ejemplo en el país surge como pacto nacional el Plan Visión País, que busca integrar a todos los guatemaltecos y guatemaltecas pero inicialmente lo conforman todos los partidos políticos, logrando con un grupo facilitador un proceso de discusión y a través de diálogo para crear el Plan Visión País, que tiene como objetivos planteados construir un país con mejores condiciones de vida, consolidar el papel de partidos políticos válidos entre la sociedad y el estado, y así se arma la gran ilusión de los guatemaltecos, viéndose esta descalificada al saber que la propuesta de ley de educación es engavetada nuevamente, comprobando con esto, que aunque se pacte con anterioridad, con mucho diálogo y consenso, no hay voluntad parlamentaria ante nuevas propuestas de recuperar el país.

En temas presupuestarios se puede destacar que recientemente el gobierno actual tuvo que hacer un acercamiento para negociar las leyes de presupuesto con el FRG, es por eso la fragmentación del partido GANA, muchas veces los diputados no cumplen con los pactos hechos con el ejecutivo sino a forma de hacerlo tardío retoman y piden otras propuestas de ley, en general son pocos los diputados que aceptan este flagelo.

V. Dinámicas de los grupos de presión

La impunidad existente en el sistema político y electoral guatemalteco que provoca que no sean sancionados los partidos políticos por ejemplo adelantando las campañas electorales, esto es complicado para los grupos de presión porque nos hemos acostumbrado a hablar del famoso estado de derecho pero esto no es más que una tapadera de la cloaca, eso es exactamente porque debajo de eso hay corrupción, hay impunidad. En este juego de corrupción e impunidad factores de las estructuras del poder clandestinas se incrustan dentro del Estado que ven la conveniencia de adelantarse al proceso electoral para desgastar así al Gobierno actual, y debilitarlo.⁶⁸

⁶⁸ Rosada, Op. Cit.

Gustavo Porras lanzó recientemente en un medio de comunicación para el que escribe⁶⁹ algunos criterios interesantes relacionados con esta discusión, a propósito de asesinatos de los 3 diputados salvadoreños al PARLACEN y su conductor, ocurrido en nuestro país en febrero del presente año, y el posterior asesinato también de los policías de la Dirección de Investigación Criminales (DINC), que habían sido los ejecutores materiales del cuádruple crimen.

Porras cita una entrevista que le hicieron al todavía ministro de Gobernación, Carlos Vielman, en donde el ex funcionario hace una serie de referencias con relación al llamado **“Poder Oculto”**, a propósito de la manipulación de la información en este citado caso de asesinato. La primera consideración de Porras es que a su juicio este asesinato y sus secuelas no es mas que una reedición del caso Gerardi en el sentido de que una cosa es quienes fueron los asesinos y porque, y la otra es la explotación del hecho con fines inconfesados por parte de un aparato de inteligencia, el Poder Oculto.

Muchos analistas piensan que el poder oculto es la inteligencia militar, esto asusta a los movimientos de derechos humanos, colectivos de organizaciones sociales en la fracción de izquierda del Congreso, para algunos de estos movimientos es cuestión fundamental de resolver la relación de este aparato del ejercito pues aunque se diga que opera al margen de la institución armada, indudablemente goza de una especie de tolerancia por parte de los mandos militares, una segunda consideración que hace Porras es el señalamiento que para algunos no hay tales de poder “paralelo u oculto”, sino que sería la S-2 la que cumpliría esa función como tal, así como para otros si bien el origen de esta inteligencia militar, el aparato en cuestión actuaría por propio interés.

A los guatemaltecos les parece muy importante lo que el analista destaca, porque han dicho que esa estructura sería “La Cofradía”, cuya actuación originalmente estuvo enmarcada en función de la contrainsurgencia y de objetivos institucionales pero luego se privatizó, y opera actualmente al margen de la Institución Armada, otros mas, sostiene Porras dicen que ese poder oculto no es meramente un ente nacional, sino que de él forma parte o formó parte la Estadounidense Agencia Central de Inteligencia (CIA por sus siglas en Inglés) (los cuales llevaron a mucha impunidad durante el Conflicto Armado), aunque a estas alturas este aparato se habría independizado y de ahí la preocupación estadounidense de impulsar la Investigación de Cuerpos Ilegales de Guatemala (CICIG) esto denota que como muchos de los grupos de presión como la Iglesia Católica que tiene muchas ideas claras, tiendan a dar pasos de retroceso en la presión hacia el poder-ejecutivo poder-legislativo.

Para muchos analistas como Rodas una cuestión fundamental a resolver es la relación de este aparato con el Ejercito, pues aunque se diga que opera al margen de la institución armada indudablemente gozaría de una especie de tolerancia por parte de los mandos militares, dado que en este mismo aparato el que controlaría los mecanismos de la impunidad, el que inventaría pruebas desvaneciéndolas posteriormente, el que subordinaría a jueces, fiscales, policías, testigos, políticos, etc. En un contexto en el que ese tema si toca al Ejército en su

⁶⁹ Porras Gustavo: ¿A quién sirve el poder oculto?, Diario Siglo Veintiuno, 11 de abril del 2007; p. 18.

conjunto el cual se sentiría amenazado por los juicios y demandas entablados contra militares y porque la ley de reconciliación nacional originada de los Acuerdos de Paz deja la puerta abierta para tales juicios en el caso de delitos de esa humanidad.⁷⁰

La Iglesia Católica tiene muchas ideas claras de temas políticos, pero se ha retirado últimamente por el cambio de papa, los medios de comunicación. Los medios escritos no llegan a toda la población pero especialmente los medios orales/visuales ejercen una presión interesante. El crimen organizado tiene interés en ubicar personas en posiciones electorales, el sector indígena todavía no ha logrado demontar una plataforma homogénea.⁷¹ Sin embargo lo que más ayuda a los grupos de presión es la misma incapacidad de gobierno por la falta de negociación, mucha presión de empresarios, militares veteranos, grupos estudiantiles, existen pocos grupos para el derecho de las mujeres, y las que existen no tienen organización representativa, ASIES empresarios/pero tienen debilidad con la opinión pública los azucareros y cafetaleros, pero los grupos de presión son coyunturales, en este gobierno, especialmente en el tema de explotación minera, y el asunto de la tierra se han presentado como temas importantes.

Aparte de los grupos coyunturales, las cooperativas, el magisterio y los agricultores siempre han sido los más fuertes, el CACIF que agrupa al sector empresarial, pero no es totalmente cohesionado, porque contiene grupos agrarios e industriales (reforma agraria).

El movimiento social guatemalteco está fraccionado, les falta una estrategia común para influir en las políticas públicas, cada uno maneja su propia agenda, hay esfuerzos pero todavía no han llegado a nada, Guatemala es un país dividido, entonces es muy difícil de lograr una movilización de pueblo, depende de los movimientos, se han manifestado con temas diferentes, propiedad privada y medio ambiente, fueron hasta el final del año 2006 los grupos de presión fuertes, últimamente uno de los grupos de presión son los movimientos y marchas de los damnificados de la quiebra de los bancos, con protestas, bloqueo de carreteras, el grupo más intenso fueron los del magisterio porque no está de más hacer referencia de uno de los principales temas de concertación que habían reunido diálogos y consensos de el plan visión país en diciembre del 2006.

Este Plan Visión de País surge como un pacto nacional con el fin de llevar una línea consensuada de acción, respaldando las ideologías de los diferentes partidos políticos, superando diferencias para construir un mejor país con una visión de largo plazo, a los guatemaltecos les pareció importante el consenso que las diferentes entidades habían hecho, el Plan Visión de País se basa en la constitución de la República y reconoce los Acuerdos de Paz como un hecho histórico que marca una nueva plataforma de entendimiento para la sociedad guatemalteca, y fue basada en la construcción de consensos anteriores como la agenda nacional compartida, suscrita por todos los partidos políticos y que reconocía propuestas a través de diferentes foros realizados por la sociedad civil, en materia de políticas públicas (Aunque estos igualmente quedaron paralizados) a los guatemaltecos les parecía un nuevo logro de haberse sentado a la mesa los diferentes partidos políticos como Democracia

⁷⁰ Rosada, Op. Cit.

⁷¹ Entrevista a Gustavo Hernández Polanco, 20/02/2007.

Cristiana Guatemalteca (DGC), Frente Republicano Guatemalteco (FRG), Gran Alianza Nacional (GANAN), Movimiento Reformador (MR), Partido de Avanzada Nacional (PAN), Partido Unionista (PU), Partido Patriota (PP), Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), y la Unión Democrática (UD).

Estos partidos políticos se comprometieron a que desde la oposición o del partido oficial darían impulso al Plan Fisión de País, tanto en el ejecutivo como en el legislativo (Porque hasta el momento no han respetado la implementación de acciones inmediatas a partir de los acuerdos alcanzados.)

Los secretarios generales de los partidos habían definido cuatro ejes temáticos para conformar el Plan Visión de País los cuales son propuestas sobre la Ley de Seguridad Democrática y Justicia, Desarrollo Rural, Educación Salud y Nutrición, con tres ejes transversales, Interculturalidad, Macroeconomía y Reforma Fiscal.

Es importante apuntar el presente hallazgo: el Plan Visión de País tuvo un apoyo técnico y logístico de un grupo **facilitador**, que reunió a quince profesionales representantes de los diversos sectores de la sociedad guatemalteca, los cuales apoyaron a los partidos políticos en la moderación de la propuesta de dicho Plan. Los profesionales que integraron este grupo fueron: José Alejandro Arévalo, Jaime Arimany y Felipe Bosch¹, Harold Caballeros², Gonzalo de Villa³, Rafael Espada⁴, Roberto Gutiérrez, José Ángel López, Hellen Mack⁵, Mario Polanco⁶, Álvaro Pop⁷, Diego Pulido, Gerth Rosenthal⁸, Mariano Ventura⁹ y Adrián Zapata.

Lo más polémico actualmente, derivado de lo propuesto en el Plan Visión de País, es la Ley Marco de Educación, El artículo 74 de la Constitución de la República establecen que; “Los habitantes tienen el derecho y la obligación de recibir la educación inicial pre primaria, primaria y básicos dentro de los límites de la edad que fije la ley”, sin embargo, a pesar de este Mandato Constitucional se estima que, en el 2005 aproximadamente 662,713 niñas, niños y jóvenes entre 5 y 15 años de edad quedaron fuera del sistema educativo y aunque la obligación del estado es garantizar 9 años de escolaridad, en el 2004 a penas el 26% de la población de 15 a 24 años de edad igualaba ó superaba dicha escolaridad. Los avances en el acceso se dieron principalmente en el nivel primario, el acceso a las escuelas primarias pasó del 75% en 1996 al 94% en el 2005, mientras que en el nivel pre primario y secundario alcanzó un 47% y 24% en el 2005 respectivamente.

¹ Empresarios guatemaltecos.

² Pastor Evangélico, actualmente candidato a presidente por el partido VIVA (Visión y Valores).

³ Anterior Rector de la Universidad Rafael Landívar, actualmente Obispo Auxiliar de la Iglesia Católica.

⁴ Eminente cardiólogo, actual candidato a la vicepresidencia por el partido Unidad Nacional de la Esperanza. UNE.

⁵ Directora de la Fundación “Mirna Mack” Mártir del Conflicto Armado.

⁶ Director del Grupo de Apoyo Mutuo GAM (Esposo de la diputada Nineth Montenegro Presidenta del partido EG (Encuentro por Guatemala).

⁷ Analista político de grupos indígenas.

⁸ Académico, ex-director de la CEPAL, actualmente Ministro de Relaciones Exteriores.

⁹ Ministro de Agricultura durante el período de Alvaro Aarhus.

Sin embargo Guatemala aún se encuentra rezagada en la cobertura de secundaria. La población indígena en edad escolar tiene en promedio un nivel educativo menor al que tiene la población no indígena⁷⁴ porque la propuesta de Ley Marco de Educación llega al Congreso con fecha 14 de febrero del 2007 la Dirección Legislativa del Congreso de la República, remitió a esta comisión la iniciativa de ley con numero de registro 3607 que dispone aprobar la Ley Marco de Educación Nacional, misma que conoció el honorable pleno en la que dispuso fuera remitida a la Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País, (recientemente creada, para el análisis y dictamen correspondiente) dicha comisión dictamina de carácter **desfavorable** con el argumento que no es el esquema de Educación contenido en la Constitución Política de la República por encontrarse una clara tendencia a encontrar y desvirtuar esta normativa donde se desliga la responsabilidad y obligación estatal de la educación pública con una ley ordinaria que deja en los particulares, personas individuales ó jurídicas la responsabilidad de la Educación Nacional, mediante un sistema de subvención estatal, que desnaturaliza la educación directa que tiene el estado en una educación de sus habitantes, convirtiéndolo en un sistema de educación totalmente privado, razones por las cuales se cae nuevamente el consenso y se hace dictamen desfavorable con fecha 20 de marzo de 2007, y grupos de estudiantes presionan por medio de marchas, toma de edificios; manifiestan que el Gobierno quiere privatizar la educación. Los grupos tratan de buscar a otros grupos y aliarse, rendición de cuentas, discusión, dialogo, etc. La última novedad por la campaña política es manifestarse por medio de Internet y la utilización de campañas negras contra el actual gobierno, podríamos tomar que en Guatemala los partidos políticos, mejor dicho los politiqueros se convierten en grupos de presión con intereses personales.

Principales estrategias que utiliza el Poder Ejecutivo para relacionarse con la sociedad civil organizada

Creación de Mesas de Diálogo sobre los temas más importantes, catarsis, dialogo, ser empresario ya no significa que se pueda negociar con el gobierno, el ejecutivo ha creado espacios de diálogo, y así a logrado su poder mediático y su comunicación, creación de consejos (pero no están institucionalizados), el gabinete tiene delegados y los delegados interactúan con los actores de la sociedad civil y los académicos, aquí hay un problema de vasos comunicantes, porque si eso fuera prioridad, los que actúan como intermediarios serían los que toman las decisiones.⁷⁵

Una de las estrategias importantes, es que el vicepresidente y las organizaciones de derechos humanos han tenido reuniones con los ministros o el presidente, pero este gobierno no ha tenido una estrategia clara para dialogar con los grupos de presión, y el diálogo generalmente fracasa (diálogo con los maestros).

Tratan de enfrentar situaciones de un análisis mas profundo del problema, pero el Estado no tiene una política de comunicación social a favor de los derechos humanos, había que considerar que cuando el gobierno se comunica con el sector empresarial, la iniciativa

⁷⁴ Propuesta de Ley Marco de Educación, Plan Visión de País.

⁷⁵ Entrevista a Gustavo Hernández Polanco.

normalmente viene de este sector, el sector empresarial tiene una cultura muy fuerte de negociación y de búsqueda de consenso, entonces hay un choque cultural, la capacidad mediática que tiene el vicepresidente ha ayudado mucho a disminuir este choque, el ejecutivo negocia vía vicepresidente con las mesas de diálogo.

Sin embargo este gobierno le ha dado mucho la participación a la Iglesia Católica para que esta sea mediadora en algunos conflictos coyunturales, a pesar de que muchas veces la negociación se ha tardado más tiempo, los guatemaltecos responden positivamente al llamado de la iglesia por la paz y la reconciliación.

Principales estrategias que utiliza la oposición parlamentaria para relacionarse con la sociedad civil organizada

Ante éste entorno no es de extrañar que exista poca relación entre la oposición parlamentaria y los grupos sociales, ello no solamente por la deficiencia de espacios de encuentro debidamente institucionalizados, sino también porque estos grupos no se sienten representados en el parlamento, y tampoco han tenido la habilidad de llegar al Congreso. Esta situación les hace difícil la promoción de procesos de incidencia en las políticas públicas. El resultado tiende a ser grupos de presión contra la oposición parlamentaria, no hay encuentros sistematizados, es más informal que otra cosa, descoordinación entre los grupos de presión, manejan conceptos diferentes, por ejemplo siempre hay mucho cabildeo, la sociedad busca diputados cuando los problemas coyunturales son la parte más importante de la presión, por ejemplo en el problema magisterial que estamos atravesando en este momento, siempre se logran fracciones parlamentarias.

Actores de la sociedad y del estado no están cien por ciento concientes de su responsabilidad con la gobernabilidad. Los que están en la oposición se oponen, no sienten una corresponsabilidad, algunos diputados se dedican por lo menos un día a la semana para tener contacto con su comunidad, eso les permite tener relación con grupos organizados, generalmente los grupos de presión se concentran en la bancada más fuerte del congreso. Existen comisiones nacionales no institucionalizadas en el Congreso, la comisión por los indígenas es un ejemplo.⁷⁶

No obstante, los grupos consensúan con el legislativo y también con el ejecutivo, pero los grupos no han llegado a tener un peso político importante, el congreso tiene un sistema perverso diseñado para no funcionar y las figuras políticas siempre son las mismas, no hay nada nuevo, muy poca interacción coyuntural, (banqueros, FOPA). La oposición no busca grupos, no hay acercamiento, en las únicas oportunidades que se acercan son por ejemplo cuando están en campaña política (como en este momento en Guatemala), en realidad la perversidad de la oposición parlamentaria en Guatemala no tiene límites.

Los grupos de la sociedad civil se acercan a la oposición parlamentaria únicamente cuando están seguros que pueden ser apoyados políticamente o cuando ellos necesitan el apoyo

⁷⁶ Entrevista a Jorge Ruano, Subsecretario de la Paz, Secretaría de la Paz

visual, no se acercan porque la debilidad de la sociedad civil es obvia ante el poder político de Guatemala.

Influencia de los medios de comunicación

En las relaciones entre la sociedad civil organizada con el Poder Ejecutivo o bien con el Poder Legislativo se da una absoluta influencia de los medios de comunicación, pero siempre como aliados de las políticas del Estado, están a favor del sector empresarial, no hay medios alternativos que ofrezcan una crítica, si hay una noticia, hay censura. Los dueños de los medios escritos grandes tienen una posición muy conservadora, Los medios de comunicación son grupos de presión fuerte, pero no hay periodismo de alta investigación, entonces la respuesta gubernamental es muy débil, los medios de comunicación tienen su propia agenda, si hay interés en un tema, buscan a un grupo particular, después del sector económico, la prensa es la que puede definir la agenda, la prensa a tratado de tener una mejor orientación y apertura.

No hay tanta polarización, tratan de ser medianamente imparciales, hay una cultura anti-estado en el país y los medios apoyan esto. Los medios de comunicación se convirtieron en un poder que influye la agenda pública, son bastante considerados con el actual gobierno, los medios escritos están muy cerca del sector empresarial, ejercen una influencia tremenda que usan para promover políticas neoliberales(TLC/ningún ataque ni crítica), el interés de la prensa es apoyar en determinadas políticas, en Guatemala hace falta prensa crítica, medios alternativos y más investigación, en el pasado se decía que la prensa era el cuarto poder, pero ahora por la falta de investigación la prensa se a convertido en un aliado a las políticas del Estado.

Una reflexión final

Hacia el Poder Ejecutivo

Tras al firma de los acuerdos de paz firme y duradera, uno de los aspectos mas importantes que debía atender el Gobierno de Oscar Berger era la transformación y consolidación de la institucionalidad democrática. En este plano, la actual administración de Oscar Berger ha priorizado la transparencia como una nueva política de Estado, el dialogo sistemático como instrumento para legitimar las desiciones y fortalecer la gobernabilidad; la modernización institucional como requisito para hacer mas efectivas las instituciones públicas y la incorporación de funcionarios indígenas a las estructuras de gerencia pública, como medida para que avance el cumplimiento de la agenda de inclusión.

El gobierno de Oscar Berger se comprometió a transformar y promover la modernización de las instituciones estratégicas, para elevar la capacidad del Estado de atender a la población mas pobre; combatir efectivamente la delincuencia y el crimen organizado, y asegurar la eficiencia y eficacia de los servicios y acciones del gobierno, en los cuales algunos de los aciertos del gobierno y los resultados de su tercer año de su gestión destaca el fortalecimiento

de la Superintendencia de la Administración tributaria (SAT) que contribuyó al cumplimiento de las metas de recaudación tributaria a través de los siguientes procesos:

- Incremento de cobro judicial promedio del 51% a partir del año 2001
- Reducción de la evasión tributaria como lo establece el decreto 20-2006. En los años 2004-2005 se redujo la evasión del 34.4% al 34.1% respectivamente.
- Desarrollo la gestión aduanera con la automatización de procesos y la ejecución de la declaración única aduanera.

Los esfuerzos anteriores han cumplido las metas de recaudación tributaria que han registrado un aumento en la presente administración. Impulsaron también procesos para la transformación y profesionalización del ejército a través de medidas decisivas, entre ellas: a) La reducción de efectivos militares. b) El cambio de la estructura del ejército hacia la presencia de plataformas operativas móviles en lugares específicos, en lugar de la omnipresencia de esta institución, propia del pasado en todo el territorio nacional; cosa bien vista por la población guatemalteca, se trabajo con la recuperación de la efectividad y credibilidad del ministerio de Gobernación a través de varios esfuerzos que persiguieron la depuración de la institución y la profesionalización del personal de la PNC (Policía Nacional Civil).

Esto último se logro a través de equipo, la modernización de sistemas de comunicación y la formación del respectivo personal, asimismo la depuración del sistema carcelario, el cual a pesar de esos esfuerzos es donde el gobierno actual ha tenido menos logros porque su ministro de gobernación el señor Carlos Vielman fue interpelado por el Congreso de la República en tres ocasiones donde la oposición se aprovechó de esta debilidad del estado para pedir la renuncia de dicho ministro ante los escándalos del asesinato de los diputados salvadoreños (sin que hasta el momento este haya sido esclarecido) este escándalo mayúsculo propició la renuncia irrevocable del ministro Vielman a pesar de haber tenido el apoyo del presidente de la República. Hoy los nexos de narcotráfico pueden ser mas fuertes que el Estado (...) hay áreas donde el ejército, la policía y funcionarios locales trabajan conjuntamente con los narcotraficantes, como en Colombia en los años 80's (...) los narcos abusan y matan, y nadie dice nada porque los jueces, investigadores, comandantes militares y gobernadores están sobornados.

Destaca la recuperación de la función rectora del ministerio de educación, con la depuración de 13,000 plazas de maestros que habían sido adjudicadas de forma anómala y sin respaldo jurídico y económico. En este marco, se establecieron procesos de selección de maestros, se modernizó el sistema de información de los maestros y se fortaleció la participación comunitaria de los procesos de selección y contratación de docentes con el fin de garantizar la transparencia en el otorgamiento de plazas.

A pesar de que el gobierno ha hecho grandes avances en el sistema de educación, también la ministra de este ramo fue interpelada por el congreso de la república dándole voto de desconfianza y siendo presionada por los sectores del sindicato magisterial, esto puso a la ministra en un jaque mate. A pesar de estos inconvenientes se puede decir que este gobierno

tuvo un gran logro ya que muchos de los guatemaltecos consideran que Carmen Aceña ha sido una de las mejores dirigentes de esta cartera.

En el marco de los lineamientos de gobierno la presente administración promovió la práctica de dialogo democrático entre el estado y los diversos actores sociales. Esta practica concretó acuerdos y entendimientos en el seno de la sociedad guatemalteca por medio de diversos actores como las mesas de concertación y de diálogo nacional, el diálogo no ha sido un fin, sino un medio fundamental para encausar y rectificar los esfuerzos estatales para legitimar las demandas mas sentidas de la población y para completar iniciativas sociales, el diálogo como medio ha sido una práctica continua en esta administración de modo que, a diferencia de los gobiernos anteriores estos procesos de diálogo fueron conducidas directamente por funcionarios de gobierno especialmente por la participación del vicepresidente de la república Eduardo Stein sin intermediaciones de organizaciones no gubernamentales o internacionales, esto a sido para el gobierno actual algo muy bien visto por muchos guatemaltecos porque aunque los procesos han sido posiblemente mas lentos han tenido frutos concretos, entre ellas la iniciativa de la ley Marco de Participación Pública/Privada en Infraestructura (ya entregada al Congreso de la República) y que fue elaborada en diálogo publico a nivel nacional entre ellas reforma educativa y derechos laborales del magisterio nacional (pendiente de aprobación) Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Política Rural, reformas a la ley de Minería, la implementación del gasto social para la reducción de la pobreza, todas emanadas de la mesa de dialogo nacional, los desaciertos de esta administración han sido la pobre comunicación entre legislativo y ejecutivo para poder echar adelante estas políticas, sin embargo cabe resaltar que este gobierno ha hecho un programa de reconstrucción con transformación con grandes avances de las obras de reconstrucción después de la tormenta ocasionada por el tropical Stan.

El esfuerzo de todos los guatemaltecos y guatemaltecas ha sido sin duda la razón del éxito de la reconstrucción con transformación. Nunca antes en la historia de la nación se había producido una visión de país en la que todos los sectores de la sociedad han convergido en un único punto: No solo reconstruir sino transformar, vigorizar a Guatemala en una forma integral y definitiva, la reconstrucción ha permitido la descentralización en una forma efectiva dándole mucha participación a los gobernantes locales, como decimos en Guatemala “no hay mal que por bien no venga” la tormenta Stan causó uno de los mas grandes estragos en Guatemala después del último terremoto de 1986 pero esto obligo a la nación completa a tratar de rehabilitarse y consolidar esfuerzos, esto obliga al gobierno a nombrar a un gerente de reconstrucción dirigido desde la vicepresidencia, Arquitecto Eduardo Aguirre, el cual lanza un trabajo innovador de transformación en la reconstrucción de puentes y casas que fueron destruidas implementando también un programa de rehabilitación del tejido social el cual se ha roto desde varios aspectos trágicos que hemos sufrido y vivido los guatemaltecos, parece muy importante apuntar que es el único gobierno en Latinoamérica que ha impulsado este nuevo programa, el cual diría que sería un tema de investigación profunda para los países centroamericanos los cuales como Honduras, Nicaragua y El Salvador han sufrido empates de la naturaleza. En síntesis este gobierno ha tenido como todos, aciertos y desaciertos esperando que en nuestras próximas elecciones los y las guatemaltecas tengamos la visión de votar por un gobierno que transforme los desaciertos de este en aciertos.

Hacia el ejercicio de la oposición

La parálisis de la toma de decisiones derivada de la situación es que el poder ejecutivo no cuenta con la mayoría legislativa, por lo tanto no constituye una consecuencia de la doctrina de separación de poderes, las tensiones conflictivas que ha tenido este gobierno entre el poder Legislativo y el Ejecutivo son producto no solo de la estructura definida en la ingeniería constitucional y electoral, ya que según algunos congresistas difieren de su misma posesión argumentando que en los gobiernos anteriores cuando había una aplanadora partidaria las leyes pasaban con mas prontitud, sin embargo este gobierno no ha tenido la mayoría legislativa pero algunos dicen que esto genera mas debate y al mismo tiempo mas inclusión.

Es en este sentido, que la doctrina de separación de poderes se encuentra lejos de ser una salida al problema de políticas públicas, o de toma de posesiones en el sector público, uno de los problemas mayores de la oposición desde esta perspectiva es la crisis de los partidos políticos que no son más que el reflejo de los intersticios que permite el entorno institucional.

Uno de los temas ligados al quehacer político en Guatemala y que por cierto acapara la atención de todos los medios de comunicación es el referido “transfuguismo”, fenómeno que puede ser descrito como uno de los más alarmantes y que han generado confusión en la población guatemalteca ya que muchos no entienden por que su diputado cambia constantemente de partido, esto genera en el nivel de los departamentos de Guatemala una situación de total cambio de ideología de su líder. “no entiendo que pasa con mi querido diputado, talvez en el otro partido le pagan mejor”, palabras interesantes de una joven votante. Y es que los diputados aun siendo miembros de un partido se separan de su agrupación política y se unen a partido diferente no importando las razones argumentadas para su separación, creo que esto a generado que la oposición parlamentaria haya tenido un peso interesante pero no legítimo, me parecería un buen tema de investigación el proceso del transfuguismo en Guatemala, en nuestra opinión existen tres, individual: cuando un diputado electo por un partido se declara independiente, colectivo: cuando un grupo de diputados de un partido que a participado en una coalición se separa del bloque parlamentario original para conformar un bloque legislativo diferente, como en el caso del bloque de los diputados del FRG que se declararon integracionistas, colectivo partidista: ocurre cuando un grupo de diputados de un partido específico decide retirarse de un partido que lo postulo y se declara independiente como bloque, y se une a otro partido o bancada para formar una bancada distinta, lo interesante sería saber ¿porqué?, ¿para qué?, ¿cuál en realidad es su oposición?, ¿en qué beneficia a sus votantes?

Cabe informar que el marco institucional del sistema político de Guatemala contiene vacíos y contradicciones, (Ley electoral y de partidos políticos artículos 77, 78, 79, 82, 83 y 84 capítulo 6 y 7), por esa razón la participación ciudadana y de partidos políticos de Guatemala se escuchan simplemente en las campañas electorales de cada 4 años, los argumentos a favor o en contra del transfuguismo han girado alrededor de varios aspectos en los que han resaltado falta de valores morales de los representantes, los intereses personales de los diputados, los cuales se sustentan en alguna medida en la sistemática desconfianza hacia los

líderes e instituciones políticas y por lo tanto esto genera una visión negativa sobre el ejercicio político ya que genera la confirmación de un proceder deshonesto, interesado y poco transparente por parte de los políticos en general, argumentos frecuentemente utilizados por la prensa nacional y un gran desencanto para los y las guatemaltecas, la pregunta sería ¿Quiénes y cuales verdaderamente son opositores parlamentarios?, ¿Quiénes y cuales son opositores al ejecutivo? Y ¿Quiénes y cuales son los Padres de la Patria?

Hacia la sociedad civil organizada

La transición del imperialismo hacia un sistema capitalista único mundial y la desaparición del sistema socialista en la última década del siglo pasado, planteó dificultades teóricas sobre los conceptos “clase, lucha de clases, clase obrera, partido de clase”. El llamado “socialismo real” también reificó la “clase” con la “vanguardia de la clase obrera y su partido único”, con la “dictadura del proletariado (o la persistencia de la dominación de una clase sobre otra)” y con la forma de “Estado” socialista, en la persistencia de la clase misma. La revolución científico técnica imprimió una enorme diversidad de categorías en la estructuración social productiva y sus efectos tienden a “diluir” la lucha de clases en el sentido de su interpretación sociológica clasista, y a “desaparecer” la dialéctica de la lucha de clases.

Por ello es importante rescatar el centro del análisis al ser humano y a las relaciones sociales establecidas entre los seres humanos, así como la perspectiva de la humanidad como un designio y no como un medio.⁷⁷ Es muy importante valorar el análisis de Marcel Arévalo para poder entender que los movimientos sociales son expresión de una dinámica de lucha de clases, a una gama de sectores productivos, muchas veces desprovistos de la conciencia sobre tal imagen, aunque construyendo identificaciones parciales sobre los intereses más cercanos, como en el caso de Guatemala los movimientos sociales después de la Firma de la Paz han cambiado su temática con el cumplimiento de los acuerdos de paz, fue puntual y preciso en los operativos para el cese del conflicto armado, el desarme de la incorporación de la URNG (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) a la vida política legal, sin embargo los compromisos de la agenda sustantiva se enfrentaron con prontitud al influjo neoliberal, las expresiones culturales autoritarias y discriminativas y al impacto trascendente del conflicto mismo, la debilidad de las instituciones del estado especialmente del aparato jurídico, la desarticulación de las organizaciones sociales, la prevalencia de la impunidad y la cultura de miedo entre otras ha generado que la movilización social durante el 2004 girara nuevamente sobre la cara rural de Guatemala, en donde la pobreza levanta los ánimos de protesta del campesinado indígena. Aunque la mayor incidencia proviene de un movimiento *sú generis*, derivado del conflicto armado interno, sus demandas economicistas comunican un trasfondo de diversos matices, los llamados ExpAC.⁷⁸

⁷⁷ “... por mucho que el trabajo social pueda ser fragmentado, dividido y subdividido, la cooperación humana sigue siendo la forma fundamental del régimen de producción capitalista” (Marx, *El Capital* citado en: Holloway, John, et al, *Clase y Constitución* de Werner Bonefeld “Clase – Lucha”, Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma de Puebla, México – Ediciones Herramienta, Buenos Aires Argentina, 2004).

⁷⁸ Ex miembros y familiares de las patrullas de Autodefensa civil, una organización paramilitar organizada en la década de 1980 por gobiernos y dirigida por los comandantes y oficiales militares, para el control de poblaciones

En primer lugar reflejan los remanentes del conflicto armado interno y las tensiones con las poblaciones víctimas del mismo. En segundo lugar y consecuencia de éste y los acuerdos de paz destacan el déficit de los programas de atención, impacto y desarrollo de las zonas más afectadas por el conflicto, problema que puntualizó mucho que el régimen del gobierno anterior de Alfonso Portillo pacta con ellos hacer un pago de resarcimiento, situación que creó conflictos entre los indígenas damnificados por el conflicto armado, los cuales manifiestan en protestas no estar de acuerdo en que sean resarcidos los paramilitares y no así los miles de damnificados directos, viudas indígenas principalmente, esto genera para este gobierno una herencia y responsabilidad del pago de los ExPAC.

La violencia contra la mujer, las organizaciones de los derechos humanos, centraron sus actividades contra la persistencia de las violaciones y amenazas a los operadores de justicia y activistas de derechos humanos, ante el incremento de hechos de violencia, especialmente relacionados a los asesinatos de mujeres “el cual durante este Gobierno ha superado su cifra de los anteriores, el clima de inseguridad ciudadana ha sido una debilidad de este gobierno. Se conformó el frente nacional contra la violencia y se realizaron varias manifestaciones contra la violencia en diversos lugares del país, otras movilizaciones sociales se han reportado en temas como el educativo, de salud por reivindicaciones económicas y sociales, las organizaciones de la sociedad civil en Guatemala, que algunas veces ha generado oposición son: el COS (Colectivo de Organizaciones Sociales), ANAM (Asociación Nacional de Magisterio), entre otras.

La organización de mas peso contra el gobierno actual han sido los maestros que han mantenido continuo conflicto con el Ministerio de Educación, en los temas de contrataciones de maestros por contrato, y contra las campañas como la de “Salvemos Primer Grado” (Iniciativa de este gobierno por la continuidad la labor pre primaria), sin embargo los maestros consideran que no se aborda el problema de fondo, la reforma a la educación, el tema del alza del transporte urbano, aunque fue resuelto mediante el otorgamiento de un subsidio en el área metropolitana, la tensión continua en las zonas urbanas de varios departamentos de occidente y la costa sur paralizaron por tres días las carreteras de Guatemala. Sin embargo las organizaciones llamadas sociedad civil hacen un trabajo puramente coyuntural y no se responsabilizan de sus actos haciendo con esto énfasis en la ingobernabilidad y en la falta de expresiones sociales que tenemos en Guatemala.

Esto es continuamente aprovechado por algunos politiqueros para que demagógicamente impulsen campañas que los guatemaltecos escuchamos cada cuatro años y que aún no podemos resolver.

específicamente rurales en la lucha contra insurgentes, y que llegó a incorporar acerca de un millón de personas, señalados de cometer violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado interno.

Bibliografía

XI Censo de Población y VI de Habitación, Instituto Nacional de Estadística INE, 2002.

Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el Estado de Guatemala; párr. 14, 15, 412, 437.

Informe de DESCEGUA, 2005; p. 12.

CEPAL: Informe MDM en Centroamérica; 2005, p. 9.

Banco Mundial: Poverty in Guatemala, 2004; p. 3.

Metas del Milenio, II informe de Avances de Guatemala, versión preliminar y resumida; p. 1.

SEPAZ (Secretaría de La Paz): Agenda Pública hacia los Pueblos Indígenas en el Marco de Los Acuerdos de Paz, año 2005; p. 13.

PDH (Procuraduría de los Derechos Humanos): Informe al Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, julio 2004; p. 32.

SEGEPLAN (Secretaría General de Planificación): Lineamientos Generales de Gobierno, 2004-2008.

Agenda de Políticas Públicas de la Administración Berger; p. 13.

Prensa Libre: Suplemento Tribuna, 8 de mayo año 2007; p. 1-8.

Prensa Libre: Amenazas del Año Electoral, 19 de febrero de 2007; p. 5.

Prensa Libre: edición dominical, 11 de febrero de 2007; p. 2.

Prensa Libre: Actualidad Nacional, Guatemala 10 de enero de 2007; p. 5.

Prensa Libre: 20 de marzo de 2003.

Siglo XXI: Desde esta orilla. El efecto Rigoberta Menchú, 19 de febrero de 2007; p. 18.

Siglo XXI: 17 de marzo de 2007; p. 13.

Instituto Inter universitario de Ibero América, Perfil de Gobernabilidad de Guatemala; p. 42, 47, 48, 55, 83, 79.

Decreto 1.85 de la Asamblea Nacional Constituyente (Constitución de la República).

Diario de Centro América: N°. 18, 17 de noviembre de 2006.

Diario de Centro América: N°. 58, 17 de noviembre de 2006; p. 1.

Aspuru, Dinora y Selligson, Mitchell: La Cultura Política de la Democracia en Guatemala, VI Estudio Acerca de la Cultura Política de los Guatemaltecos. Vanderbilt ASIES/USAID, 2004.

Aspuru, Dinora “The General Election in Guatemala, November/December 2003”, Electoral Studies, 2005.

Enciclopedia Microsoft Encarta 2000, 1993, 1999. Microsoft Corp.

Constitución Política de La República de Guatemala, Título III, El Estado, Capítulo 1, El Estado y su Forma de Gobierno, Artículo 140, 141, Capítulo 2, Organismo Legislativo, Sección Primera, Congreso, Artículo 157, Sección Segunda, Atribuciones del Congreso, Artículo 165, Sección Tercera, Formación y Sanción de La Ley, Artículo 175.

Payne, Mark: Democracies in development, Politics and reforms in the Latin American, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2002.

Torres-Rivas y Gonzáles: Op. Cit. Diálogo, mayo 2003.

Anexo N° 1

Cronología de los procesos electorales guatemaltecos

En 1985 empieza en Guatemala la era democrática, y queda atrás una época de gobiernos militares y continuos golpes de Estado.

La Asamblea: En julio de 1984 se elige a los integrantes de la Asamblea Nacional Constituyente, la más alta votación registrada. De casi dos millones de empadronados, el 78.1% acudió a las urnas.

La Democracia Cristiana Guatemalteca DCG: Vinicio Cerezo Arévalo y Roberto Carpio Nicolle, de la Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG), obtuvieron 648,681 votos (38.65%) en las elecciones de 1985.

Cien diputados: Los partidos representados en el Congreso fueron: DCG, 50; UCN (Unión del Centro Nacional), 22; MLN (Movimiento de Liberación Nacional)-PID (Partido Institucional Democrático), 12; PDCN-PR (Partido Reformador), 11; PSD (Partido Socialista Democrático), 2; Nación Renovadora, 1; CAN (Central Auténtica Nacionalista), 1. Votó un millón, 907 mil, 771, de dos millones, 753 mil, 572 empadronados. Abstención del 30.7%.

1990-91: En estos comicios se le denegó la participación al general Efraín Ríos Montt como candidato a la Presidencia, por la coalición PID (Partido Institucional Democrático)-FRG (Frente Republicano Guatemalteco)-FUN.

Gana el Movimiento de Acción Solidaria MAS: Jorge Serrano Elías y Gustavo Espina Salguero, del Movimiento de Acción Solidaria (MAS), obtuvieron 936 mil 385 votos. Jorge Carpio Nicolle y Ramiro de León, de la Unión del Centro Nacional (UCN), 439 mil, 011.

116 diputados: El número de representantes al Congreso aumentó: 87 distritales y 29 por listado nacional. La asistencia fue de 56.44%, 1 millón, 808 mil, 718 votantes. Abstencionismo, 43%, 1 millón, 396 mil 237.

Golpe de Estado: El 25 de mayo de 1993, Serrano Elías disolvió el Congreso, el Tribunal Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia. Tras el rechazo de la población, abandonó el país.

1993-94: En noviembre de 1993, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) convocó a la realización de una consulta popular para el 30 de enero de 1994, a fin de ratificar las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso.

Gana el Sí: En estas votaciones ganó el Sí, con 370 mil 44, en contra del NO, que obtuvo 70 mil 761 votos. De tres millones 438 mil 405 empadronados, sólo 545 mil 894 acudieron a las urnas —15.87 por ciento de asistencia—.

Segunda elección: Al haber ganado el Sí, el 14 de agosto de 1994 se efectuaron los comicios para elegir a diputados al Congreso. Ochenta fue el número de legisladores para elegir —64 distritales y 16 por lista nacional—.

Vencedores: Las elecciones dieron como resultado la composición del Congreso de la República con seis organizaciones Políticas, que fueron: FRG, 32; PAN, 24; DCG, 13; UCN, 8; MLN, 2; y UD, 1.

En 1995: El TSE convoca a elecciones generales; a partir de entonces serán para un periodo de cuatro años, y no cinco, como en las ocasiones anteriores.

Gana el PAN: Álvaro Arzú Irigoyen y Luis Flores Asturias, del Partido de Avanzada Nacional (PAN), ganaron con 671 mil 358 votos (51.22%). En segundo lugar quedaron Alfonso Portillo y Carlos Aníbal Méndez, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), con 639 mil 402 votos (48.78%).

Aptos para votar: El número de empadronados era de tres millones 711 mil 589 y participaron un millón 737 mil 33, lo que significó el 46.80 por ciento de asistencia a las urnas. En la segunda vuelta el porcentaje de asistencia fue de 36.88%.

80 diputados: Divididos en 64 distritales y 16 por listado nacional. En estos comicios participaron para elección de presidente y vicepresidente 16 Partidos Políticos y tres coaliciones.

En 1998: El 7 de junio el TSE convoca a los comicios para corporaciones en 30 municipios. Fue la última que se hizo a medio periodo.

Participantes: Diecinueve comités cívicos, nueve Partidos Políticos y tres coaliciones de partidos. En Chinautla⁷⁹ fueron repetidas las votaciones, porque fueron anuladas por anomalías denunciadas.

Ganadores: Los Partidos Políticos obtuvieron la mayoría, 27 alcaldías. El PAN, 21; DCG, 3; FRG, 2; FDNG, 1. Coalición de partidos (PLP MLN), 1. Comités cívicos (DICO), 1.

Consulta popular: El 16 de mayo de 1999 se convocó a una nueva consulta para aprobar o desaprobar reformas a la Constitución. Ganó el No, y sólo participó el 18 por ciento de la población.

En 1999: El 7 de noviembre, se realizó la primera vuelta. La segunda fue el 26 de diciembre.

Frente Republicano Guatemalteco –FRG- triunfa: Alfonso Portillo y Juan Francisco Reyes, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), obtuvieron un millón 185 mil 160 (68.31 por ciento). Oscar Berger y Arabella Castro, del Partido de Avanzada Nacional (PAN), obtuvieron 549 mil 936 votos (31.69 por ciento).

Votantes: Empadronados en estos comicios, cuatro millones 458 mil 762. De éstos, acudieron a las urnas dos millones, 397 mil 221 (53.8 por ciento).

113 diputados: En estas votaciones, el número de diputados al Congreso de la República aumentó a 113, de acuerdo con el número de habitantes.

En 2003: Las elecciones para primera vuelta fueron el 9 de noviembre, y para la segunda, el 28 de diciembre.

Gran Alianza Nacional –Gana-, gana comicios electorales 2004-2008: Óscar Berger Perdomo y Eduardo Stein Barrillas triunfan con la coalición de partidos Movimiento Reformador, Patriota y Solidaridad Nacional (Gana). En segundo lugar quedó la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), de Álvaro Colom y Fernando Andrade Díaz-Durán.

Participación: En la segunda vuelta, acudieron a emitir el voto dos millones 281 mil 963, de cinco millones 73 mil 282 empadronados. De éstos, la Gana obtuvo un millón 235 mil 219 (54.13 por ciento), y la UNE, un millón 46 mil 744 (45.87 por ciento).

158 diputados: El número de representantes del Congreso de la República aumenta de acuerdo con el censo efectuado ese año: 127 por el sistema de distritos y 31 por listado nacional.

⁷⁹ Municipio del departamento de Guatemala.

Capítulo III

Grupos de presión y formas de oposición parlamentaria: Caso de Honduras

**Lenina Meza
Nidia Pineda**

I. Contexto nacional¹

1.1 Contexto Político

Se le complica el panorama social y político al presidente Zelaya

Si un principio rige a Honduras es el de “incertidumbre”. Existe un vínculo directo entre la incertidumbre y las decisiones de la vida pública y privada, caracterizando una Gobernabilidad mínima. Si la relación de causa y efecto en el análisis político siempre deja un margen considerable de imprevistos, en la sociedad hondureña lo es aún más en la medida que no existe un programa concertado de país de mediano y largo plazo.

Se afirma del actual gobierno liberal que no se sabe, ni sabrá, hacia donde se dirige. Su rumbo parece a merced de la voluntad del Presidente Manuel Zelaya Rosales y en sus decisiones (caracterizadas por el analista Víctor Meza como pertenecientes a un mundo “caótico”) el efecto no sigue necesariamente a la causa. De hecho, las decisiones y acciones del gobernante se explican mejor a partir del paso siguiente que da, no del que adopta en el momento. No obstante, si bien el presidencialismo de Zelaya Rosales, su estilo de gobernar, es determinante, también es cierto que el espacio de su protagonismo tiene límites y está sujeto a ciertas leyes, sobretodo de carácter económico y de competencia de poderes (institucionales y fácticos). En ese sentido, la situación hondureña es compleja, pero no irracional.

¿Suerte?

La “suerte” que suele atribuirse acompaña al Presidente Zelaya no es resultado de políticas internas acertadas y planificadas, más bien se deriva de circunstancias económicas favorables, internacionales y nacionales, que responden a sus propias dinámicas. Tres ejemplos, entre muchos, para ilustrar el tema:

- La paridad cambiaria se mantiene tanto por el flujo de remesas como por la debilidad del dólar frente a monedas internacionales fuertes (Euro, Libra Esterlina, Yen), lo que favorece la “competitividad” de las exportaciones nacionales. Si no fuera así las presiones internas para una devaluación serían más fuertes.
- La cría de aves aumentó 5.7% en el 2006, favorecida por las restricciones a la importación de pollo de algunos países de Centroamérica.
- En algunos casos se exportaron menores volúmenes de productos (langosta, madera y banano), pero la mejora de sus precios internacionales determinó el aumento de los valores exportados.
- ¿De qué manera aprovecha el Presidente Zelaya a la providencia?, básicamente le permite sostener una Gobernabilidad mínima, basada en subsidios, compensaciones salariales y la aplicación de controles de precios ocasionales a algunos productos de consumo. Ello explica que la cuenta de salarios en el 2006 creció 13.3%, y los

¹ Un aporte de Manuel Torres Calderón, Periodista, analista político.

subsidios a los precios internos del combustible y al transporte promedian 2.3% del PIB.

Precisamente, una de las críticas principales al Presidente Zelaya es desaprovechar la coyuntura para impulsar algunas de las reformas a fondo (sociales, políticas, productivas, fiscales, financieras y de seguridad) que son necesarias para romper el estancamiento del país en desarrollo humano e institucionalidad democrática.

Conforme la tradición política-administrativa del Estado hondureño, al Presidente Zelaya le resta, a lo sumo, año y medio para adoptar las decisiones fundamentales. El tiempo histórico-político para los cambios es breve por la capacidad de reacción de los sectores opuestos a las reformas, por la campaña política electoral inminente y por la vulnerabilidad del país ante su dependencia internacional.

El punto es que ya se advierten signos económicos, políticos y sociales preocupantes, que demandan del Presidente y su equipo sentarse a pensar para priorizar sus decisiones. En lo externo, el precio de los combustibles que lo favoreció en el 2006, ahora está en alza y repercute de manera directa en el coste de la vida de la mayoría de la población.

En lo interno, Honduras está a punto de comenzar la temporada de siembra y no existe una real política agrícola que la incentive. El Banco Central estimula la liquidez bancaria, pero la banca privada se resistió, salvo casos excepcionales, a financiar al agro; no lo considera seguro. Ante esa realidad el Presidente Zelaya dispuso capitalizar 500 millones de lempiras al Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Banadesa), una institución atrapada en una burocracia lenta, techos crediticios controversiales y una credibilidad cuestionada.

Los desafíos son numerosos. El descuido respecto al sector productivo, industrial y agrícola, es enorme. De igual manera está abandonado el desarrollo del capital social.

Estabilidad precaria

Bajo esas circunstancias, la relativa estabilidad interna que se observa no tiene estabilidad a mediano plazo. De hecho, la administración Zelaya puede calificarse como el gobierno de las acciones temporales. La política de subsidios que apagan conflictos sociales, la intervención directa en instituciones deficitarias (Empresa Nacional de Energía Eléctrica, ENEE), el impulso de campañas dirigidas de auditoría social (el estado de la educación), el enfrentamiento con las transnacionales y el empresariado sobre el tema de los combustibles, la convocatoria al Diálogo Nacional como respuesta a las presiones del Grupo Farallones... y otras, son acciones que resultan muy útiles al Presidente para aumentar su influencia y mejorar su proyección pública (los sondeos de opinión le adjudican una imagen favorable superior al 60% de los consultados), pero, a decir verdad, son decisiones que toleran los sectores de poder siempre y cuando se haga volver todo (o casi todo) a su estado original cuando concluyan. Por ello, la incertidumbre es real; pero de alguna manera, relativa.

Cuanta mayor es la “radicalidad” del gobernante, más breves son los intervalos de la misma y más las concesiones que termina dando a los grupos poder. Un buen ejemplo es el tema de la importación de combustibles. Lo que en determinado momento se utilizó como bandera para revivir el nacionalismo patrio y motivó una agria disputa con las transnacionales petroleras, con la embajada de EEUU y con los empresarios locales, terminó de vuelta a su punto original cuando la Presidencia optó por mantener la liberalización del mercado de combustibles.

Aunque su discurso suele ser social y hasta confrontativo con los grupos de poder, los incentivos reales que aprueban los poderes Ejecutivo y Legislativo se orientan a beneficiar más las inversiones privadas rentables, como las telecomunicaciones y generación de energía y servicios portuarios. El nuevo anteproyecto de Ley para la generación de energía “limpia” (en base a recursos renovables) libra de obligaciones fiscales e impositivas por 12 o 15 años a los mismos empresarios de la energía térmica, ahora en vías de convertirse en dueños de bienes públicos nacionales y universales (ríos, cuencas, etc).

A ellas se suman las presiones del Grupo Farallones (encabezado por Miguel Facussé) para que de las reservas internacionales netas del Banco Central se dispongan unos mil millones de dólares para financiar proyectos de palma africana, bajo la promesa de convertir Honduras en un emirato del biocombustible.

Mientras los poderes fácticos se fortalecen con políticas públicas más que generosas, el gobierno no presta similar atención a los sectores sociales desposeídos. La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) se desmorona, los fondos de la condonación se diluyen en el gasto corriente y el propio Comisionado de la ERP parece haber perdido la confianza del gobernante. La mayor parte de los recursos de la condonación no se destinan a la ERP y el propio Ministerio de la Presidencia reveló que de los fondos disponibles (tres mil quinientos millones de lempiras), el 50% lo consume la Secretaría de Educación, entre 16% y 19% la Secretaría de Salud, 10% la Secretaría de Seguridad y un 1% el Programa de Asignación Familiar, PRAF. En total, alrededor de 80% de los recursos de alivio de la deuda se suman al presupuesto social tradicional del Estado.

En esas circunstancias, la política social real del Estado hondureño es la migración forzada de miles y miles de personas a los Estados Unidos, lo que está provocando la mejoría en algunas necesidades básicas insatisfechas de las familias de los emigrantes, pero a un costo humano y social muy alto.

Los emigrantes son la piedra angular que sostiene el consumo nacional. Las estimaciones más recientes sobre la evolución probable de las remesas familiares, las sitúan en el orden de poco menos de \$2,800 millones, sin embargo, señal de alarma, comienzan a disminuir. La Presidenta del Banco Central, Gabriela Núñez, reveló que mientras en el 2006 las remesas familiares crecieron por el orden del 35% anual, la tendencia actual bajó a 17% en los primeros meses del 2007. El descenso de la economía norteamericana, en especial del mercado inmobiliario, y la dureza de las políticas migratorias comienza a dar efectos negativos.

Pese a ello, el Presidente Zelaya todavía mantiene en 2007 posibilidades excepcionales de relativa estabilidad para gobernar y adoptar decisiones trascendentes.

1.2 Contexto Socio-Económico

¿Qué expectativas y condiciones se anticipan en el 2007 favorables a Honduras?

a) En el plano internacional:

1. Un crecimiento real del PIB mundial del orden que oscile entre 4.7% y 4,9%
2. Un crecimiento del PIB centroamericano de 4.4%
3. Una desaceleración moderada en la tasa de crecimiento del PIB de EEUU, el principal socio comercial de Honduras.
4. Mejores términos de intercambio para los *commodities* hondureños
5. Una relativa estabilidad del petróleo, para un promedio que oscile entre US\$ 55 y US\$ 60 por barril.
6. Que el dólar continúe registrando una depreciación gradual pero moderada frente a otras monedas (lo que favorece a las exportaciones hondureñas).
7. La maquila, predominantemente textil, mantendrá en alza su volumen de exportación. La temida competencia china aún no desequilibra su capacidad de competencia.

b) En el plano nacional:

1. El comportamiento de los ingresos del Gobierno Central ha sido más dinámico de lo previsto inicialmente. A diciembre del 2006, los ingresos totales aumentaron 15.3%, mientras los gastos subieron 8.74%. Esto permitió cerrar los primeros doce meses de la Administración Central con un déficit de L 2,287.8 millones (1.4% del PIB) que resulta menor en comparación con el déficit de L 4,053.9 millones (2.6% del PIB) que se registró a diciembre del año 2005.
2. Hay una mejoría en la recaudación tributaria, sobre todo en el impuesto sobre la renta y en el impuesto sobre ventas.
3. Una tasa moderada de inflación (Las metas del programa monetario del Banco Central de Honduras para 2007, incluyen un rango proyectado de inflación entre 5 y 6%; un punto por debajo de las expectativas de analistas no gubernamentales)
4. La eventual suscripción de un nuevo acuerdo con el FMI, bajo condiciones diferentes a las de pactos anteriores. Este nuevo acuerdo no se considera necesario por requerimientos de recursos financieros, sino para consolidar mediante la permanencia de la estabilidad macroeconómica los mecanismos de alivio y condonación de la deuda.
5. Que se mantenga el dinamismo de rubros fundamentales en materia de empleo, como los sectores de la construcción, comercio y maquila.
6. Se espera también un aumento de las inversiones privadas en telecomunicaciones y la reanudación de la inversión pública en obras de infraestructura.

7. Una mayor ejecución de los programas financiados por la Cuenta del Milenio, sobre todo de fondos norteamericanos comprometidos para construir la carretera llamada “canal seco”.
8. Se espera que los precios de los productos de exportación se mantengan estables. Asimismo que haya una mejoría en las exportaciones nacionales a Centroamérica.
9. También se aguarda un crecimiento en el valor agregado de la maquila, ocasionado tanto por el crecimiento de las exportaciones de servicios de las empresas establecidas, como por la entrada de nuevas inversiones extranjeras a la industria.
10. Que las remesas continúen creciendo, aunque a un ritmo menor que en años anteriores. Se espera una repercusión positiva si se aprueba la renovación del TPS.
11. Se espera que las reservas internacionales del Banco Central de Honduras aumenten en alrededor de US\$240 millones en el 2007.

Riesgos en la perspectiva

a) En lo que la mayoría de los analistas coinciden como riesgo mayor es un aumento inmoderado del déficit fiscal. No hay duda que ese déficit crecerá, la duda es cuánto. El Presidente Zelaya tiene todavía un margen razonable para aumentar un dos por ciento el déficit fiscal y aún así mantenerse dentro de parámetros razonables. El déficit del gobierno central se estima en alrededor de 3.6% del PIB para el año 2007.

En un comunicado reciente a raíz de la revisión del Artículo IV de octubre 2006, el Fondo Monetario Internacional señaló la situación fiscal como la fuente de los riesgos de corto plazo más importantes, en términos del crecimiento de la masa salarial. Los problemas financieros de la ENEE y HONDUTEL repercuten directamente en el déficit fiscal. A ello se suma la continuidad de concesiones fiscales a los grupos empresariales fuertes. Recientemente, por ejemplo, el Congreso Nacional declaró “zona libre” la isla de Roatán. En materia de déficit fiscal, no sólo se trata de las obligaciones salariales con los maestros, el gremio de la salud y de los empleados públicos. Hay otras razones.

b) El consumo es el motor central de la economía, pero un consumo que no se basa tanto en el dinamismo de la producción sino al influjo de las remesas y a menores pagos hacia el exterior por servicio de deuda externa. Como ejemplos, el índice de servicios telefónicos y la cantidad de electricidad consumida aumentaron 25.3% y 6%, respectivamente el año anterior. También sobresale el crecimiento del área de construcción medida por los permisos de construcción otorgados, que aumentó 39%.

c) Un detalle preocupante en el que reparan los economistas es que en el país se observa un ritmo de crecimiento de los ingresos superior al crecimiento nominal de la economía. Algunos sostienen que se vive una burbuja económica, donde las importaciones casi triplican las exportaciones. En el 2006 las importaciones en volumen crecieron 9.2% y alcanzaron la suma de \$ 5,417.8, mientras que las exportaciones apenas se aproximaron a los 2.000 millones.

El desbalance comercial es imparable. En el primer trimestre del 2007 las importaciones crecieron a un ritmo de 20% y las exportaciones 2% (Banco Central).

d) El endeudamiento interno crece aceleradamente.

Tomando en consideración los factores anteriores, de repente, al Presidente Zelaya se le reclama ser reformador, cuando sus límites reales de poder y voluntad política lo reducen al papel de administrador; cabeza de un poder del Estado asediado por todo tipo de demandas y presiones.

Algunas de esas exigencias, que parten de organismos multilaterales y empresariales, tienen claras repercusiones políticas y sociales:

- Retomar la devaluación controlada del Lempira frente al Dólar, de tal manera que el tipo de cambio se sitúe a L 19.40 por dólar al final del 2007.
- La eliminación de los principales subsidios, entre ellos el que se aplica a los combustibles
- Un aumento en las tarifas residenciales de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica
- Un aumento a las tarifas de la telefonía local, ante la pérdida adquisitiva de las llamadas internacionales.
- A ello se suma una represa de proyectos de ley que el Congreso Nacional no termina de aprobar por la lucha de intereses encontrados. Entre ellos:
 - Ley de Protección al Consumidor
 - Ley General de Agua
 - Ley de Telecomunicaciones
 - Reformas a la Ley de Minería
 - Ley Forestal y de Vida Silvestre
 - Ley Integral del Adulto Mayor
 - Ley de Paternidad Responsable
 - Ley de la Judicatura
 - Ley de la Carrera Judicial
 - Ley Penitenciaria

Teóricamente, en el 2007 el crecimiento esperado es positivo debido a un contexto internacional que continua siendo favorable y a indicadores macroeconómicos manejables, sin embargo el ciclo económico no necesariamente se corresponde con el ciclo social y el ciclo político. La agitación social puede ser cuestión de tiempo en este año. Ya hubo señales claras desde la región de occidente (de los valles de Santa Bárbara) y de Copán.

Prudencia en el manejo de las promesas gubernamentales y de las finanzas públicas se recomienda al Gobierno. Si la estabilidad económica ha contribuido a una relativa estabilidad social; la inestabilidad económica puede precipitar la inestabilidad social. Además de los riesgos fiscales, Honduras afronta otros no menos graves: el de los conflictos sociales, inseguridad ciudadana y jurídica, la permanente amenaza de la sequía o las inundaciones, las tormentas tropicales y los huracanes, la expansión de la pobreza, las campañas electorales prematuras o la tensión que provocará la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Cuentas, el Instituto de Acceso a la Información Pública y

otros organismos claves de la institucionalidad democrática. Conviene, entonces, que el Presidente Zelaya, al menos, siga teniendo “suerte”.

II. Ingeniería del Sistema

2.1 Sistema Electoral

La Ley Electoral y de Organizaciones Políticas de la República de Honduras, señala en su artículo 2, que el sistema electoral se regirá por los principios siguientes: legitimidad, universalidad, libertad electoral, imparcialidad, transparencia y honestidad en los procesos electorales, igualdad, secretividad, intransferibilidad, obligatoriedad e incentivos al ejercicio del sufragio, legalidad, rendición de cuentas, buena fe, debido proceso, impulso procesal de oficio y equidad.

El sistema de elección podrá ser: por simple mayoría; o, por representación proporcional por cocientes y residuos electorales, nacionales, departamentales y municipales. El presidente y vicepresidente de la República en forma conjunta y directa, serán elegidos por simple mayoría (elección uninominal), los diputados al Congreso Nacional en aquellos departamentos en los cuales solamente corresponde uno y, los demás casos que preceptúe la Ley².

Las Reformas Electorales

En 1980, Honduras retomó los procesos electorales para elegir una Asamblea Nacional Constituyente. Los gobiernos militares se habían instalado en 1963, antes que en la mayoría de los países de América Latina, y dejaron como saldo un impacto profundo en las instituciones del Estado y en la cultura política, tanto en las elites como en los ciudadanos. Estos 25 años de democracia tienen como aspecto más notable la persistencia de los procesos electorales e implican el periodo más largo de la historia nacional con continuidad de gobernantes civiles elegidos por voto directo: siete elecciones generales, de las cuales el Partido Liberal ha ganado cinco y el Partido Nacional, dos.

Las reformas políticas e institucionales que se iniciaron con el Programa de Modernización del Estado en 1990 incluyeron la elección de cargos a presidente, alcaldes y diputados mediante papeletas separadas.

En 1997, por primera vez, los hondureños eligieron en forma separada a los candidatos para las tres funciones, punto de partida para el proceso de elección por voto directo. A partir de las elecciones de 2005, luego de otra reforma, (El Manifiesto de los partidos políticos al pueblo hondureño, los acuerdos son posibles), el elector puede marcar su voto bajo la fotografía del candidato a diputado. De este modo, ya no es el partido el que decide, sino el votante.

² Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, www.tse.hn .

Como consecuencia de estas reformas, los partidos perdieron su capacidad para definir a los candidatos a diputados, lo que podría llevar a un debilitamiento de las elites y de su capacidad de decisión vertical, autoritaria y directa. Aunque esta nueva pluralidad política no ha debilitado el bipartidismo, está nivelando las relaciones entre el presidente y el Congreso, ya que resulta más difícil que antes lograr apoyo legislativo, incluso de la bancada del partido oficialista. Al mismo tiempo, la introducción del voto directo para la elección de alcaldes ha mejorado la relación de éstos con los ciudadanos³.

Los resultados de las elecciones del Congreso Nacional en el 2005 fueron significativos por varias razones. Una de ellas es que varios líderes políticos locales de larga trayectoria a los que llaman “caciques”, perdieron en las consultas de los partidos o en las elecciones generales. De los congresistas electos para el periodo 2006-10, por ejemplo, solo el 30% había pertenecido al Congreso de 2002-06. Pero si incluimos los diputados que han servido en cualquier periodo pasado en el Congreso, la experiencia como congresista se incrementa a un 38%. En general, la tasa de reelección ha aumentado en Honduras; el Congreso de 2006-10, sin embargo, rompe esa tendencia⁴.

La Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas permite candidaturas independientes⁵, pero actualmente, las diputadas y los diputados en el Congreso Nacional pertenecen a los cinco partidos políticos legalmente inscritos en Honduras. Como resultado del recién pasado proceso electoral, la integración del Congreso Nacional quedó de la siguiente manera:

Cuadro N° 1

Composición del Congreso Nacional de Honduras

Partido político	Escaños
Partido Liberal de Honduras (PL)	62
Partido Nacional de Honduras (PN)	55
Partido Unificación Democrática (UD)	5
Partido Demócrata Cristiano de Honduras (DC)	4
Partido Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU)	2
TOTAL	128

Las elecciones de 2005 también se caracterizaron, porque arrojaron el mayor número de sillas ganadas por las mujeres en un Congreso. Treinta y dos mujeres (25%) ocupan sillas en el Congreso de 2006-10, y de todos los candidatos a diputado quien obtuvo la mayor votación fue una mujer, quien es la vicepresidenta del Congreso Nacional, Lizzy Flores, hija del ex Presidente de la República, Carlos Flores. Para el Congreso de 2006-10, 10 de los 18 departamentos eligieron mujeres, mostrando mayor diversidad geográfica que en el pasado. El incremento en la presencia de las mujeres es también notorio en la composición de la Junta Directiva del Congreso donde la mayoría, 5 de los 9 miembros, son mujeres, viéndose por vez primera mujeres como vicepresidentes del Congreso.

³ Honduras: gobernabilidad democrática y sistema político, Julieta Castellanos, 2006.

⁴ Michelle M. Taylor- Robinson La Política Hondureña y las Elecciones de 2005. Revista de Ciencia Política

⁵ Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Título VIII, Capítulo II.

La Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF), indica en el Directorio Legislativo que el porcentaje de mujeres inscritas por los partidos políticos ante el Tribunal Supremo Electoral en el nivel de diputaciones propietarias para las elecciones generales 2005 fue el siguiente:

Cuadro N° 2

Porcentaje de mujeres inscritas por los partidos políticos

Partido	Porcentaje
Partido Liberal	21.1%
Partido Nacional	27.3%
Partido Innovación y Unidad Social Demócrata	28.1%
Partido Demócrata Cristiano de Honduras	28.9%
Partido Unificación Democrática	32.8%

La Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer así como la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas⁶ disponen que para lograr la participación política de la mujer en igual de oportunidades se aplique como base un treinta por ciento (30%) en forma progresiva, hasta lograr equidad entre hombres y mujeres, aplicable en lo relativo a los cargos de elección popular, especialmente diputaciones propietarios y suplentes al Congreso Nacional.

En las elecciones para el período 2002-2006 fueron electas siete (7) diputadas propietarias y veintidós (22) suplentes. Mientras que para el período 2006-2010, fueron electas treinta y una (31) diputadas propietarias y veintisiete (27) suplentes, lo que equivale a un incremento de trescientos cuarenta y tres por ciento (343%) para las diputadas propietarias y veintitrés por ciento (23%) para las diputadas suplentes⁷. Un tercer punto significativo acerca de los resultados de las elecciones del Congreso se refiere a la diversidad étnica. Cuatro afrohondureños diputados fueron electos; esta es la primera vez en 70 años que los afrohondureños obtienen representación en el Congreso ("Setenta años", 2005).

2.2 Sistema de Partidos

El sistema político es una categoría que engloba a todo lo que tiene que ver con la dinámica gestada entre los partidos políticos y su relación con el Estado, las elecciones y la ciudadanía, lo que permite diferenciarlo del sistema electoral propiamente dicho, que se circunscribe a los detalles, características, condiciones, normas y leyes que regulan los procesos electorales, y del sistema de partidos, que se refiere específicamente a la cantidad, calidad, ideología, estatutos, estructura organizativa, modernización y democratización de cada uno de los partidos políticos.

El Centro de Documentación de Honduras (CEDOH), en su libro denominado "Honduras, sistema político, crisis y reformas: Monitoreo de la sociedad civil", indica que el sistema político se relaciona con el desempeño de los partidos en las instituciones públicas,

⁶ Art. 105 de la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas en relación con el Art.81 de la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer.

⁷ <http://directoriolegislativo.fdsf.hn>.

específicamente en los poderes del Estado y en su interrelación, ya sea como partido gobernante o como partidos de oposición, y muy particularmente, con las características de la cultura políticas relacionadas con los valores (pluralismo, tolerancia, respeto, disposición al debate etc.), creencias, actitudes, tradiciones, costumbres, etc., de los actores políticos, estatales y sociales.

Honduras, tiene legalmente inscritos cinco partidos políticos: los llamados tradicionales, Partido Nacional (PN) y Partido Liberal (PL) y los partidos minoritarios Partido de Innovación y Unidad (PINU), Partido Demócrata Cristiano (DC) y el Partido Unificación Democrática (DC). A continuación un vistazo sobre cada uno de ellos:

Partido Liberal: El Partido Liberal de Honduras es una institución política de derecho con personalidad jurídica y patrimonio propio. Su ideario indica que el partido fundamenta su existencia en la doctrina democrática traducida en el ejercicio del poder público; reconoce que los poderes públicos deben sustentarse en el principio de la integración nacional; reafirma su convicción de mantener en Honduras un clima de paz social y de tolerancia política; se opone al caudillismo y a la tiranía; proclama la igualdad de la mujer y el pluralismo ideológico; propende a afianzar la seguridad nacional e individual, y sustenta la preservación del equilibrio ecológico, entre otros.

Partido Nacional: es una institución de derecho público con jurisdicción en el territorio nacional, cuya existencia y libre funcionamiento garantiza la Constitución y las leyes vigentes en el país. Se inspira, funciona y actúa dentro de los principios republicanos democráticos y representativos, y se rige de conformidad a lo preceptuado en la Constitución de la República, la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas. Su ideario, sus estatutos, reglamentos y demás disposiciones que emanen de sus autoridades legalmente constituidas. Se señalan entre sus objetivos: el afianzamiento y desarrollo de la nacionalidad hondureña; la consecución de la justicia social, con libertad y democracia; la efectiva participación política de los ciudadanos para alcanzar el poder público; el desarrollo económico, cultural y social de Honduras; el combate a la corrupción, y el mantenimiento de la forma republicana, democrática y representativa de gobierno.

Partido Demócrata Cristiano (DC): El Partido Demócrata Cristiano sustenta los principios siguientes: la dignidad fundamental de la persona humana; la primacía del bien común sobre el bien particular; la vigencia de la democracia participativa e integral; el pluralismo ideológico; la protección de la vida; el apoyo a la familia y la juventud; el combate a la pobreza, y la democratización de la sociedad.

Partido Innovación y Unidad (PINU): sustenta su doctrina en el socialismo democrático; la lucha por el principio de innovación que significa cambio; la lucha por la unidad como expresión de nacionalidad. Propone, asimismo, el desarrollo de un sistema de democracia política, económica y social, sin imposición, explotación y marginamiento; una distribución del poder y la riqueza en función del trabajo. Afirma el Estado democrático y representativo como forma jurídico-política de la sociedad organizada y guarda el más estricto respeto a las libertades públicas.

Partido Unificación Democrática (UD): Como producto de los Acuerdos de Esquipulas, en los que los presidentes de Centroamérica convienen en abrir espacios políticos a las denominadas fuerzas de izquierda, en Honduras el presidente Rafael Leonardo Callejas ofrece y garantiza el marco para la reincorporación de líderes de aquella tendencia a la vida nacional y su participación en el proceso de poder, es así que, dispensado por el Congreso Nacional de llenar una serie de requisitos legales, surge el Partido Unificación Democrática, reconocido como institución política en 1994. En su ideario señala que busca transformar integralmente a la sociedad hondureña e incluir que en sus filas confluya la mentalidad cristiana, socialista o simplemente patriótica⁸.

El sistema político hondureño es caracterizado como bipartidista por el predominio que durante la historia política del país han tenido los dos partidos mayoritarios-Partido Liberal (PL) y Partido Nacional (PN)-que se han alternado en el ejercicio del gobierno. De acuerdo con la legislación electoral vigente, las elecciones se realizarán el último domingo de noviembre cada cuatro años, el mismo día en tres niveles: presidencial, para elegir al Presidente de la República y tres designados presidenciales; legislativo, para elegir los 128 diputados propietarios y sus respectivos suplentes al Congreso Nacional, así como a los diputados al Parlamento Centroamericano; y municipal para las corporaciones municipales.

A continuación se presenta una tabla que contiene los últimos tres procesos electorales en Honduras (1997-2005), los votos obtenidos y el porcentaje por partido de los votos escrutados en los procesos. Uno de los hallazgos que la tabla refleja es que los partidos minoritarios van ganando porcentaje para sus partidos. Los votos tienden a incrementarse. En tanto, los dos partidos tradicionales, Liberal y Nacional, van disminuyendo en su porcentaje de votantes por partido. Esto afirma lo que durante este estudio se desarrolla, que es la pérdida de la credibilidad en los partidos políticos tradicionales, principalmente.

Cuadro N° 3

La pérdida de credibilidad por los partidos políticos tradicionales

Partido	Votos obtenidos			Porcentaje		
	1997	2001	2005	1997	2001	2005
Partido Nacional	844.985	1.137.734	925.243	42,76	49,79	46,2
Partido Liberal	1.040.403	964.590	999.006	52,65	42,21	49,9
Unificación Democrática (UD)	24.243	24.102	29.754	1,23	1,05	1,35
Partido Innovación y Unidad (PINU)	1.525	31.666	20.093	2,10	1,39	1,09
Democracia Cristiana (DC)	24.737	21.089	27.812	1,25	0,92	1,26

⁸ Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Honduras, Mario Aguilar.

2.3 Sistema de Gobierno

Honduras es un Estado de derecho, soberano, constituido como República libre, democrática e independiente para asegurar a sus habitantes el goce de la justicia, la libertad, la cultura y el bienestar económico y social. La forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la patria.

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 nacional⁹.

La Constitución de la República de Honduras, en su artículo 5, indica que a efecto de fortalecer y hacer funcionar la democracia participativa, se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum u 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 necesarios 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.

Hasta la fecha en Honduras, no se ha realizado un referéndum nacional. De hecho, los espacios que el Gobierno ha utilizado son los llamados “Diálogos Nacionales”, más instaurados en los gobiernos de Ricardo Maduro y Manuel Zelaya Rosales. Solo un dato se registra a través de la historia que data de 1870, cuando el Presidente José María Medina utilizó el Plebiscito como recurso para sortear la imposibilidad de la reelección. El Presidente convoca a un Plebiscito que le permite mantenerse en el poder¹⁰.

El Tribunal Supremo Electoral¹¹ es el ente que únicamente puede convocar, organizar y dirigir las consultas a los ciudadanos. El ejercicio del sufragio en las consultas ciudadanas es obligatorio. No serán objeto de referéndum o plebiscito los proyectos orientados a reformar el

⁹ Constitución de la República de Honduras, Decreto N° 131 del 11 de enero de 1982, edición actualizada.

¹⁰ <http://dodgson.ucsd.edu/las/honduras/1821-1899.html>.

¹¹ En el 2004, el Congreso Nacional de la República, dándole cumplimiento a los Acuerdos Cívicos del 4 de septiembre del 2001, suscrito por los Partidos Políticos legalmente inscritos, reformó los artículos constitucionales referentes a la creación de una nueva Institución Electoral, que se denominó Tribunal Supremo Electoral, y conformado por tres magistrados propietarios y un suplente para fungir por un período de cinco años con el voto calificado de las dos terceras partes del Congreso Nacional de la República.

Artículo 374¹² 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.

III. Gabinete presidencial

Análisis institucional de las potestades y funcionamiento del Gabinete Presidencial

El Poder Ejecutivo rige el ejercicio de sus funciones bajo los parámetros vigentes en la Constitución de la República de Honduras, comprendidos en el capítulo VI, artículos 235-245. Sus atribuciones se enmarcan en la toma de decisiones sobre temas de interés nacional que generen resultados a corto o mediano plazo para velar por el bien común, participación de formación de leyes presentando ante la Asamblea Legislativa iniciativas de proyectos, sancionar, vetar, promulgar y publicar las leyes que sean aprobadas para conocimiento público en el Diario Oficial La Gaceta -el periódico oficial del gobierno-, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales, por el rendimiento efectivo de las Secretarías del Estado, entre otros aspectos, entendidos en el Artículo 245 de la Constitución. Sin embargo, a criterio de analistas políticos la aplicabilidad de estas potestades responde a los intereses del partido en gobierno, que centran sus esfuerzos en la captación de beneficios de manera particular, ya sea, para su gremio o para grupos específicos como los empresarios, y otros que aglutinan estrategias de poder.

Para ilustrar lo anterior, se ha señalado que la administración precedida por Ricardo Maduro (2002 -2005) estuvo centrada a favorecer de los intereses del sector empresarial por medio de la aprobación de leyes y decretos presidenciales que buscaban fortalecer a las empresas privadas en el país, puesto que el mandatario de ese periodo forma parte de este grupo empresarial. En el caso del actual gabinete de gobierno, a cargo de Manuel Zelaya Rosales (2006-2009), responde a favorecer a su gremio y a los grupos de poder economistas. A continuación se aborda con detalle el funcionamiento de la actual administración en la aplicación de sus potestades.

Honduras, ante un nuevo escenario

A un año y medio del inicio de la gestión del Presidente Manuel Zelaya Rosales, desde el 27 de enero de 2006; los señalamientos del primer año de su administración son enfocados a la improvisación de una estrategia de gobierno. “Se caracterizo más por la hipertrofia de sus promesas que por una política integral, coherente y de enfoque estratégico, cuyas medidas aisladas suelen ser populares y bien intencionadas, pero desconectadas entre sí carecientes de

¹² Artículo 374: “no podrán reformarse, en ningún caso los artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al periodo presidencial, a la prohibición para ser nuevamente presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidente de la República por el periodo subsiguiente.”

un plan efectivo de gobierno”, señala el estudio realizado por FOSDEH¹³. Según el informe, la gestión de este nuevo gobierno se caracterizó para muchos, por apagar fuegos a costa de los recursos fiscales y de la condonación de fondos que deberían ser ejecutados para la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

En cuanto a dirigir las relaciones internacionales, el gabinete presidencial ha mantenido un manejo favorable al respecto que ha beneficiado el plano económico, con la condonación de la deuda procedente de la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC); de Organismos Multilaterales integrado por el Fondo Monetario internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo; Club de París (bilateral) y del Grupo de Naciones más Industrializadas reconocido como G-8. La condición para el alivio de los fondos es la asignación de los mismos a la ejecución de la Estrategia de Reducción de la Pobreza.

Aunque los grupos organizados de la sociedad civil han criticado que durante el primer año (2006) de este gabinete, no han provocado cambios significativos a la reducción de la pobreza porque algunos fondos han sido destinados a contener los conflictos sociales, satisfaciendo las demandas de los de los grupos de presión extra parlamentarias más fuertes en el país - maestros y trabajadores de salud.

La beligerancia en la participación del Poder Ejecutivo con respecto a la formación de leyes, las cuales han sido presentadas a la Asamblea Legislativa durante el año y medio de su gestión pública, esta condicionada en dos direcciones; la primera se basa en la presentación de temas económicos que generan una armonía entre ambos poderes y una disponibilidad del Parlamento en la aprobación de las mismas como en los casos a las Reformas de Ley en el Marco del Tratado de Libre Comercio, Presupuesto General de la República, Ley de Licitación Pública de los Combustibles, Ley de Telecomunicaciones.

Una segunda vía esta ligada a los temas sociales, que se visualiza más a una acción de populismo con lo que pretende ganarse la confianza de la ciudadanía o “quedar bien con ella”, como lo identifica la sociedad organizada, esto con el propósito de incrementar la imagen política de su administración. Las leyes aprobadas para este fin han sido la Ley de Participación Ciudadana y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Sobre los temas conflictivos que se abordaron durante el primer año de gobierno se encuentra las licitaciones con las transnacionales de combustibles, evaluado por el sector empresarial y la sociedad organizada como el intento de romper el monopolio de las transnacionales norteamericanas en el abastecimiento de los carburantes. Actualmente, la iniciativa promovida por el Poder Ejecutivo, ha sido cuestionada al fracaso porque no ha logrado los objetivos planteados, por el contrario al final de 2006 el gobierno de Zelaya Rosales, había invertido más de 25 millones de dólares para mantener estable el precio de los combustibles.

En el tema del medio ambiente, el departamento de Olancho, ubicado en la zona oriente del país, fue escenario de un conflicto prolongado con la lucha contra la explotación minera a

¹³ Foro Social de Deuda Externa de Honduras, publicación de su revista Realidad Nacional, edición N° 7, enero 2007.

cielo abierto y toda política en el otorgamiento de concesiones territoriales que culminó con el asesinato de dos ambientalistas y con una iniciativa de proyecto de la Ley Forestal politizada, a criterio de analistas políticos, porque no se genera un consenso a lo interior y externo del Parlamento para la aprobación de la misma.

Referente a la toma de decisiones sobre temas como la educación pública, el presidente Zelaya Rosales aplicó en el primer semestre de 2007 el proyecto Movilización Cívica por una Educación con Calidad, que consistió en una auditoría social que se realizó en los centros educativos de todo el país a nivel nacional. Con el interés de organizar, dirigir, orientar, fomentar la educación pública y perfeccionar la educación técnica en Honduras.

Un estudio realizado por la Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF) revela que el Poder Ejecutivo no ha cumplido con su función de publicar las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa a través del Diario Oficial La Gaceta, para el conocimiento público. “Según estadísticas del Congreso Nacional, en la presente legislatura han sido aprobados 196 Proyectos de Ley, sin embargo, la FDsF constató que -a enero 2007- sólo 152 han sido publicados”¹⁴ en el periódico oficial del gobierno.

Como aspecto único del ejercicio de este gabinete de gobierno, se destaca la participación directa del presidente en funciones ministeriales, como su intervención a la Empresa Nacional de Energía Eléctrica (ENEE), que le acredita su potestad de tomar las medidas que sean necesarias para el buen funcionamiento de los servicios públicos en el país¹⁵. La disposición fue aplicada para ejecutar estrategias a corto plazo con el fin de solventar la crisis financiera de esta entidad del Estado, causada por el incumplimiento de las disposiciones internas y por la evasión de pagos por parte de los usuarios. Los resultados de la puesta en acción de la iniciativa están siendo estudiados por varios grupos organizados de la sociedad civil.

Para los analistas políticos, el presente gabinete se ha caracterizado por mantener un alto grado de volatilidad, que en la mayoría de los casos surge por determinaciones directas del mandatario. A inicios de 2006, Zelaya Rosales promovió una iniciativa de evaluación trimestral hacia los secretarios de su gabinete, con la finalidad de valorar las acciones ejecutadas por los funcionarios y determinar su continuidad o la destitución del cargo. Los resultados de esta acción han provocado un proceso continuo de nombrar y/o separar a secretarios y subsecretarios de Estado, justificando las determinaciones en lo atribuido en el numeral 5, del Artículo 245 de la Constitución de la República de Honduras. Sobre este punto, se abordará a detalle en las páginas siguientes.

Los estudios realizados hasta la fecha concluyen que el comienzo de la administración Zelaya Rosales, se definió por un gobierno gestor de negociaciones, que a un año y medio de su dirección gubernamental sigue proyectando improvisación y carecer de una agenda definida.

¹⁴ Informe público de producción de las y los diputados en su primera legislatura 2006-2007, FDsF, 2007; p. 4.

¹⁵ Artículo 245, apartado N° 5, Constitución de la República de Honduras

Análisis de las estrategias de conformación del Gabinete Presidencial – en los dos últimos períodos constitucionales

Desde que Honduras cuenta con un sistema democrático en la elección de los gobernantes ha prevalecido el bipartidismo de derecha representado por el Partido Liberal y el Partido Nacional. De las siete elecciones realizadas durante el periodo de 1981 – 2005. Según las estadísticas, las últimas dos elecciones generales en el país han sufrido algunas variaciones con respecto a la cantidad de votaciones y al abstencionismo o ausentismo. Durante la elecciones realizadas en noviembre de 2001, el candidato por el Partido Nacional, Ricardo Maduro, llegó al poder con 52.5 por ciento contra un abstencionismo del 33 por ciento de los 883,157 votos contabilizados por el Tribunal Nacional de Elecciones¹⁶.

Contrario a las elecciones de noviembre de 2005, cuando el presidencial Manuel Zelaya Rosales del Partido Liberal, ganó las elecciones generales con un 49.9 por ciento del voto total, lo que representa el porcentaje más bajo de los 25 años de democracia en Honduras de los 925,243 sufragios contabilizados¹⁷.

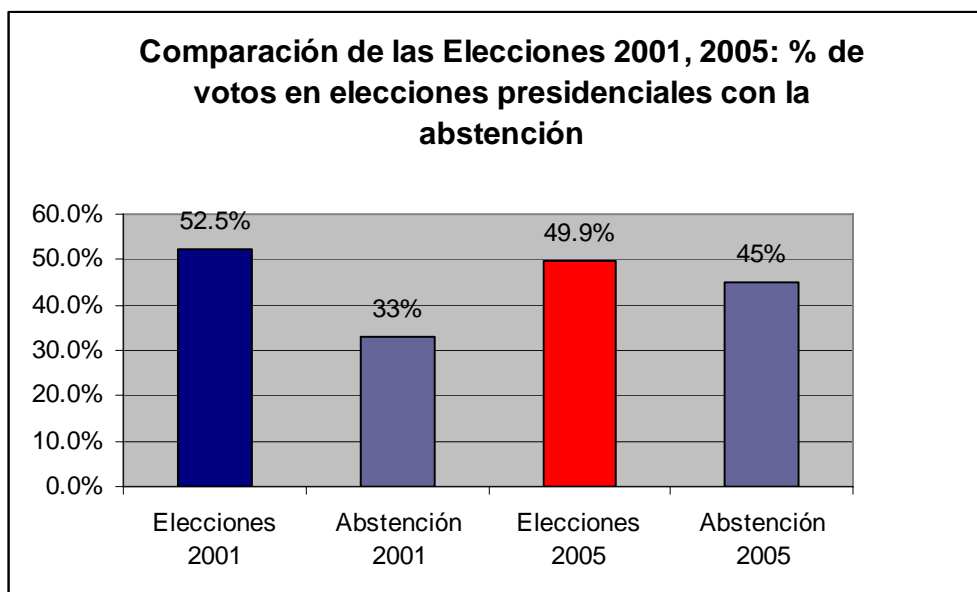
Un estudio Realizado por CIPRODEH¹⁸ indica que el incremento del 14.7 por ciento que hubo en las elecciones pasadas del 2005, equivalen a 502,600 nuevos votantes, pero el incremento se refleja en los votos de abstencionismo y no a favor de los partidos políticos. En datos porcentuales en las elecciones del 2001 hubo un 33 por ciento de abstencionismo o ausentismo, pero en las elecciones del 2005 existió un cremento considerable a 45.5 por ciento, lo que refleja que los partidos políticos están perdiendo credibilidad ente la ciudadanía, que manifiesta su inconformidad por medio de esta acción.

¹⁶ Datos obtenidos de la base de datos del Tribunal Supremo Electoral, www.tse.hn

¹⁷ Datos obtenidos de la base de datos del Tribunal Supremo Electoral, www.tse.hn

¹⁸ Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, Monitoreo y análisis desde la sociedad civil, elecciones generales 2005, febrero 2006

Gráfico N° 1



Fuente: Elaboración propia con base de datos del Tribunal Supremo Electoral

Gabinete Presidencial del Partido Liberal precedido por Manuel Zelaya Rosales, periodo 2006-2009

Para algunos críticos este factor condicionó la estructura política del nuevo gabinete; sumado al nuevo proceso implementado en la elección de las autoridades presidenciales, legislativas y municipales por medio del voto separado y la implementación de una imagen fotográfica de los candidatos al Parlamento Legislativo. Esto implica algunas limitaciones para el gobernante, en el vínculo con la Asamblea Legislativa, en la cual no tiene el control total de su partido -ya que esta integrado por variedad de miembros de las ocho diferentes corrientes que conformaron el proceso de elecciones internas en el 2005-, lo que determina una relación del poder Ejecutivo para con este basado en el mecanismo de las negociaciones, para acceder a sus solicitudes, esto indica que no es una influencia para su partido y puede ser una de las razones que explican la conformación de su gabinete.

Analistas políticos indican que la conformación del gabinete presidencial responde más una línea de política sectaria que a una estrategia ideal de gobierno. El Poder Ejecutivo se integro por tres anillos de poder; el primero se vincula con la oposición a lo interno, en el cual se otorgan a los candidatos presidenciales una cuota ministerial o un cargo público, en razón de que le presidente Zelaya Rosales, intentó recompensar el apoyo de los distintos facciones del Partido Liberal, a cambio de respaldo o estabilidad política y/o de poder luego de concluir con su gestión presidencial. El siguiente cuadro indica los nombres de los dirigentes liberales que estuvieron o están ocupando cargos públicos, correspondiendo a este criterio:

Cuadro N° 4

Nombre de los candidatos presidenciales que están o han ocupado cargos públicos

Ex-candidato(a) presidencial	Cargo Ministerial	Situación actual
Gabriela Núñez	Presidenta del Banco Central	Aún sigue en el cargo
Hugo Noé Pino	Representante de Honduras ante el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Aún sigue en el cargo
Marlon Lara	Ministro del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)	Aún sigue en el cargo
Rafael Pineda Ponce	Secretario de Educación	Renunció a su cargo
Jorge Arturo Reina	Secretario de Gobernación y Justicia	Aún sigue en el cargo
Jaime Rosenthal, quien es representado por su hijo, Yani Rosenthal	Ministro de la Presidencia	Aún sigue en el cargo
Vera Rubí	Directora de la Marina Mercante	Aún sigue en el cargo

Fuente propia: Monitoreo de los medios de comunicación escritos en el país (enero 2006 – mayo 2007).

La conformación de estas pequeñas islas en el gobierno, a criterio de expertos en el tema, genero dos hipótesis del porqué aplicar esta estrategia en la conformación del gabinete, la primera responde a la intención del mandatario por impulsar y mantener la unión a lo interno del Partido Liberal, la segunda – la más acertada a criterio de los expertos – para descalificar ante la opinión pública las figuras de los precandidatos presidenciales, mediante la evaluación de ejecuciones de todo el gabinete en el primer año de gobierno y en el cual todos los secretarios de Estado resultaron aplazados y sustituidos de sus cargos por lo que sería un segundo anillo de poder.

Este responde al grupo conformado por los familiares y amigos más cercanos del presidente Zelaya Rosales y la primera dama, Xiomara de Zelaya, donde predomina más la presencia de los familiares de la primera dama en los puestos del gabinete presidencial. La tercera argolla compuesta por los diputados del Parlamento, liderados por la presidenta de la dirigencia del Partido Liberal, Patricia Rodas, cuyas características son gente de línea izquierdista, son los más allegados al presidente Zelaya Rosales

Gabinete Presidencial del Partido Nacional, precedido por Ricardo Maduro, periodo 2002 - 2005

Contrario al actual gabinete presidencial, la conformación del Poder Ejecutivo en la administración de Ricardo Maduro, estuvo integrado por el sector empresarial -a cuyo grupo pertenecen- en su mayoría inversionistas bancarios. Este acoplamiento lineal lo caracterizó con una total sintonía de lo que se iba a hacer, con quién se iba a hacer, porqué se iba a hacer. Con ello, la anterior administración logro tener un gobierno un poco más estable a lo interno. Maduro no coloco a la gente que le ayudo durante su campaña proselitista, como suele ser el compromiso de los precandidatos que logran ganar los comicios presidenciales. Rompiendo con este esquema, el ex presidente nacionalista coloco en los despachos presidenciales a empresarios amigos de el de su circulo empresarial, la gente que trabajo en campaña nunca lleo al poder. Predomino durante su gestión un gobierno técnico.

En el gobierno de Maduro, hubo una mayor participación en la presentación de proyectos de ley, en su mayoría correspondientes a los temas económicos, incluyendo los tres “paquetazos”, porque durante este periodo se dieron tres revisiones estructurales de la economía en el país. También, este grupo selecto se favoreció con leyes y decretos presidenciales a favor de la empresa privada.

Entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo siempre ha habido una armonía referente a los temas de economía, aunque quien presida las entidades sea uno del partido opositor y otro de gobierno, porque existe una complicidad entre ambos que llegan a acuerdo internos para buscar el beneficio de ambas organizaciones políticas. Los partidos tradicionales aquí en Honduras funcionan uno solo, depende de las influencias de políticos y económicos de los grupos de poder.

Análisis de la volatilidad de los puestos del Gabinete Presidencial

Diversos críticos señalan que la administración precedida por Zelaya Rosales (2006-2009), es una de las más inestables del proceso democrático, por los cambios constantes de los secretarios o subsecretarios de Estado. En el primer año de gobierno, Zelaya Rosales, aplicó la iniciativa de evaluación del gabinete presidencial, puesta en marcha por primera vez en marzo de 2006, donde los resultados de la medida adoptada señalaron que todos los titulares de los despachos presidenciales tuvieron un nivel bajo de rendimiento y ejecución en sus funciones como servidores públicos, lo que generó la destitución o la renuncia de los funcionarios, a la luz pública por presiones de la opinión pública o por estrategia de conformación.

El presidente tiene libertad de nombrar y remover. Hay unos ministros que si han renunciado a la presión de la opinión pública, pero esos cambios son de función y siempre hay, cuando sale a la luz algo el presidente siempre responde a la opinión pública, el presidente comparte la opinión que tiene mucha gente, que el nivel de prueba para destituir un funcionario no es el judicial no se necesita probar que alguien en efecto violó la ley, el cuestionamiento no sea tan sustancial o no tenga peso es suficiente para que se retire del cargo.

La recopilación de noticias sobre el tema, a través del monitoreo de los principales medios de comunicación escritos (enero 2006 – mayo 2007), dan como resultado que la volatilidad de los ministros del Estado es un promedio alto en comparación con la administración anterior (2002 - 2005), pero que porcentualmente son justificadas. Son altas pero en un alto porcentaje justificadas. Los actos de corrupción son las primeras causas de volatilidad, entre otras razones como:

- Discrepancias con el presidente de la República
- Evaluación de su gabinete, por salir aplazados luego de las evaluaciones realizadas el Ejecutivo
- como una decisión política
- Se debe a una rotación que busca impulsar cambios al interior de las Secretarías

- Por cometer supuestos actos de corrupción, pero hasta la fecha ninguno ha sido penalizado

Recuento de los funcionarios que han sido destituidos o renunciado a su cargo en el presente gobierno Zelaya Rosales

- Gerente de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica, Juan Bendeck
- Ministro de Finanzas, Hugo Noé Pino, renunció a su cargo, pero actualmente representa a Honduras ante el Banco Interamericano de Desarrollo en Washintong
- Ministro de Salud, Denis Castro, renunció a su cargo
- Ministro de Salud, Orison Velásquez, fue destituido de su cargo por actos de corrupción, aunque el presente su renuncia
- Directora del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Rosario Godoy, separada de su cargo por un consejo ejecutivo de la institución
- Director del Hospital Escuela, Mario Noé Villafranca, renunció a su cargo
- Gerente de la Empresa Nacional Portuaria, Manuel Arriaga Yacamán, renunció a su cargo
- Gerente de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica y ministro de Inversiones, Leo Starkman, renunció a su cargo, septiembre 22 de 2006
- Director del Hospital Escuela, Manfredo Turcios, renunció a su cargo por presiones de grupos de poder, 1 octubre de 2006
- Secretario General de la Dirección Ejecutiva de Ingresos, Marco Rogelio Clara, renunció a su cargo por supuestos actos de corrupción por enriquecimiento ilícito durante ejercía un cargo judicial como juez en el 2005, septiembre 27 de 2006

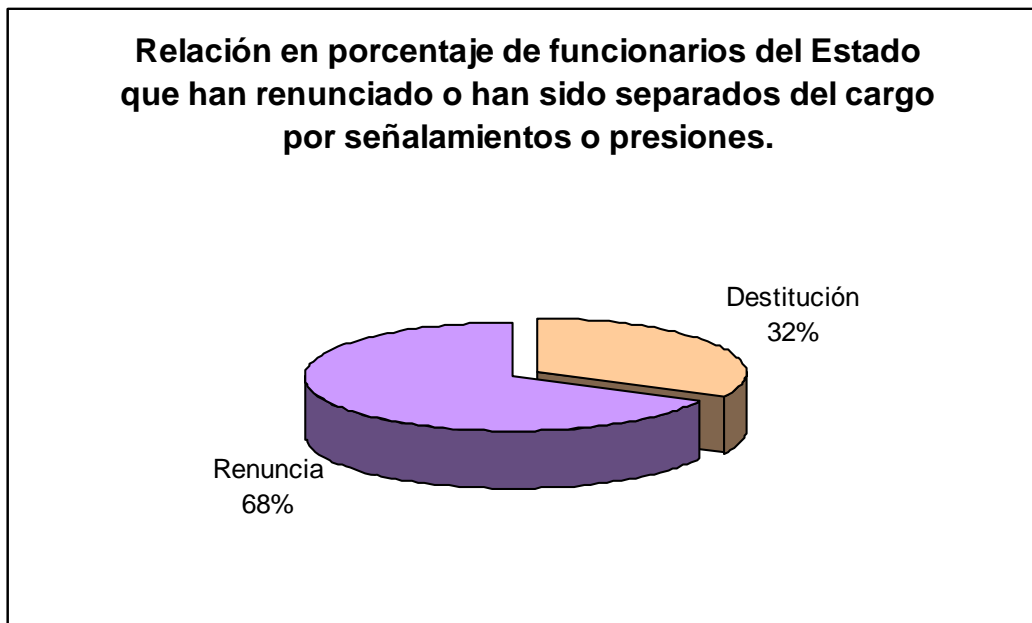
Al 28 de septiembre de 2006, 10 funcionarios públicos han dejado sus cargos la mayoría han puesto su renuncia por cuestiones de ética y moral.

- Asesor en materia de Comunicaciones, Alejandro Villatoro, renunció a su cargo, noviembre 2006. Luego de la renuncia de Villatoro el presidente Manuel Zelaya anunció que no nombraría a nadie en su lugar porque el puesto se creó para él.
- Asesor en temas de Vivienda, Héctor Briceño
- Secretario General de Seguridad, Celio Castro
- Viceministro de Salud, José Dickerman
- Ex tesorero de la República, Pedro Pablo Varela
- Secretario de Educación, Rafael Pineda Ponce, fue separado de su cargo por ordenes del Presidente
- Viceministra de Servicios Educativos de la Secretaria de Educación, Reina Navas, renunció a su cargo
- Viceministra de Asuntos Pedagógicos de la Secretaria de Educación, Liliam Girón, renunció a su cargo
- El viceministro de Asuntos Gremiales de la Secretaria de Educación, Marco Antonio Garay, fue separado de su cargo por ordenes del Presidente, 19 de marzo de 2007
- Leonor Meza, directora del Instituto Nacional de Formación profesional, destituida por irregularidades en la emisión de cheques, 27 de marzo

- Subdirector del INFOP, Efraín Figueroa
- Director del Fondo Hondureño de Inversión Social, Marlo Lara
- Director de la Comisión Permanente de Contingencias (Copeco), Juan Carlos Elvir Martel, renunció a su cargo, 29 de abril de 2007.
- Directora de Carretera de la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (Soptravi), Karla Uclés., renunció a su cargo por denuncias de corrupción, 03 de mayo de 2007
- Hondutel, 7 de mayo, Hernán Jacobo Lagos, Empresa Hondureña de Telecomunicaciones, despedido
- Alejandro Martínez, vicepresidente del Banco Nacional de Desarrollo Agrario, Banadesa, renunció a su cargo
- 10 de mayo, José Segovia Inestroza, presidente de Banadesa, separado de su cargo
- Auditor interno de la UNAH, Gustavo Bonilla, renunció por razones personales y no por haber encontrado delicadas irregularidades, 26 de mayo 2007

En total son 28 funcionarios públicos, hasta mayo de 2007, que han renunciado o han sido separados de sus cargos por señalamientos de actos irregulares durante su gestión. En porcentaje el 67 por ciento responde a los servidores públicos que han presentado su carta de renuncia al cargo por señalamientos en su contra, por presiones de la opinión pública o de grupos de poder. El 33 por ciento sobre el total de los datos indica el promedio de secretarios del Estado que han sido separados del cargo por similares razones que en el caso anterior.

Gráfico N° 2



Fuente: Datos del monitoreo a los medios de comunicación escritos (enero 2206 – mayo 2007)

IV. Calidad de la oposición política

4.1 Oposición parlamentaria

Productividad legislativa por fracción parlamentaria y por naturaleza temática

Para la realización de este apartado se tomo como referencia de los estudios realizados por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos (CIPRODEH), Balance Legislativo 2006 y el análisis de la Fundación Democracia sin Fronteras, (FDsF), que planteo en su Informe Público de Producción de las y los Diputados en su primera legislatura 2006-2007, las acciones ejecutadas por los parlamentarios y sus principales hallazgos en estos doce meses de trabajo.

- 187 Proyectos de Ley presentados se relacionan a presupuestos y obras de infraestructura, 134 son de carácter general, 121 son relacionados con creación, derogación, interpretación o reforma de la ley y 13 de naturaleza inespecífica. Lo anterior mide la calidad de producción legislativa identificando para ello que un 41 por ciento de su trabajo es orientado a presentar proyectos de leyes relacionados con presupuestos y un 27 por ciento relacionado a las leyes que rigen al país.
- Al evaluar la producción de los diputados (as) electos por primera vez (67 diputados (as)) y los reelectos (61 diputados (as)) se identifico que el grado de efectividad entre los primeros es similar al grupo de congresistas experimentados en la materia al presentar mociones o proyectos de ley. Para su comprensión el informe desglosa en porcentaje la productividad identificando para el grupo de primer ingreso un 49 por ciento de efectividad ante un 51 por ciento del segundo grupo.
- Existe un total de 646 mociones o proyectos de ley presentados a lo largo de la primera legislatura, de los cuales 455 son proyectos de ley y 191 son mociones. Esto equivale que la Asamblea Legislativa invirtió un 70 por ciento de su productividad en presentar proyectos de ley y un 30 por ciento en la presentación de mociones. Pero el informe no pudo establecer, por carencia de una información de respaldo, cuáles de los presentados fueron aprobados o improbados y por qué muchos de los aprobados no habían sido publicados en el Diario Oficial La Gaceta.
- Un elemento a destacar, es la calidad de producción que se obtiene por partido político que refleja que los partidos minoritarios se destacan más que los mayoritarios, y en el caso de Honduras su tradicional bipartidismo.

Con relación a las iniciativas de ley presentadas por cada partido político, el estudio realizado por la FDsF señala que al comparar la producción por partido político, el Partido Liberal ocupa el primer lugar con 318 Mociones y Proyectos de Ley presentados, que equivale al 49% de la producción total¹⁹.

¹⁹ Informe público de producción de las y los diputados en su primera legislatura 2006-2007, FDsF, 2007; p. 14

Cuadro N° 4

Producción Legislativa del Congreso Nacional por relación de Partido Político legalmente constituido. Periodo Enero 2006 a Enero 2007

	Proyectos de Ley	Mociones	Total
PINU	9	3	12 (2%)
DC	25	6	31 (5%)
UD	16	22	38 (6%)
Nacional	138	109	247 (38%)
Liberal	267	51	318 (49%)
TOTAL	455	191	646

Fuente: Informe público de producción de las y los diputados en su primera legislatura 2006-2007, FDsF, 2007; p. 14.

Con relación a la producción de decretos y mociones presentadas por las y los diputados según el partido político, el informe destaca que los Partidos minoritarios (DC, UD y PINU-SD), cuentan con un promedio de productividad superior a los Partidos mayoritarios.

Cuadro N° 5

Producción de decretos y mociones presentados por partido político

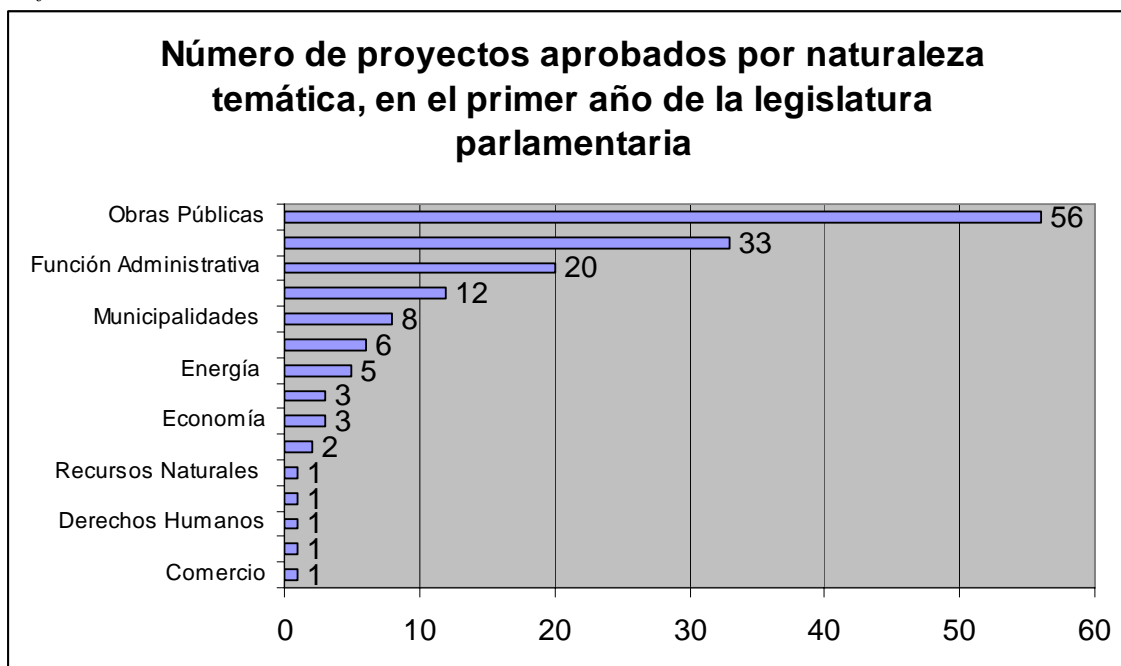
	Total	# de Diputados	Promedio
PINU	12	2	6.0
DC	38	4	9.5
UD	31	5	6.2
Nacional	247	55	4.5
Liberal	318	62	5.1
TOTAL	646	128	5.0

Fuente: Informe público de producción de las y los diputados en su primera legislatura 2006-2007, FDsF, 2007; p. 16.

Durante el primer año de las funciones del Parlamento Legislativo se introdujeron 646 mociones y proyectos de ley, de los cuales 191 son mociones que equivalen al 30% y 455 iniciativas de ley presentadas que equivale al 70% de la producción total por año. Aprobados hasta enero de 2007 152 decretos de ley, publicados en el Diario Oficial La Gaceta.

La dinámica parlamentaria, continúa con la línea de las anteriores administraciones, donde predomina presentar proyectos sobre temas de infraestructura, función administrativa, entre otros temas generales. Se identificaron 187 Proyectos de Ley en relación al presupuesto y obras de infraestructura, 134 de carácter general, 121 relacionadas con la creación, reforma, derogación o interpretación de la ley y 13 de naturaleza inespecífica.

Grafico N° 3



Fuente: Recopilación de los datos comprendidos en el Informe Balance Legislativo 2006, CIPRODEH; p. 23.

El fenómeno del transfuguismo parlamentario

El fenómeno del transfuguismo no es muy común en Honduras. Únicamente se ha registrado un caso con un parlamentario que perteneció a tres instituciones políticas. Durante el periodo de campaña de las elecciones de 2002, tuvo una ruptura con su partido, pero no por razones ideológicas sino por criterios políticos en busca de beneficios propios.

El diputado identificado con el Partido Liberal, considero que durante las elecciones internas, la institución política provoco un supuesto fraude en su contra para dar apertura a otros activistas de mayor peso, por lo que decidió afiliarse al Partido Unificación Democrática, postulándose como candidato legislativo por este movimiento político, con la cual ganó la diputación, pero luego tuvo que ser destituido del partido por diferencias en el cumplimiento del reglamento interno.

La UD tiene prohibido por decreto recibir las dispensas de eveción tributarias de la Dirección Ejecutivo de Ingresos, a las que los miembros de la Cámara Legislativa tienen derecho, para ellos esta normativa es inmoral, porque los parlamentarios deberían ser considerados como un ciudadano común y no marcar diferencias con la sociedad. Principio, que no accedió seguir el parlamentario y siguiendo con su interés definido acepto una serie de dispensas a cambio de apoyar y votar a favor de las mociones presentadas por los partidos tradicionalistas en temas referentes a la función administrativa y de conveniencia partidaria.

Como consecuencia de estas acciones, el partido Unificación Democrática decidió expulsarlo de la bancada y término el periodo legislativo de manera independiente. Para las elecciones generales de 2005, logro afiliarse a otro de los partidos minoristas, pero en esta ocasión la ciudadanía cuarto su participación en la Asamblea Legislativa.

Conflictos entre la oposición parlamentaria y el Poder Ejecutivo

Durante el periodo de año y medio de la administración precedida por Zelaya Rosales, la oposición parlamentaria, conformada por el movimiento político tradicionalista del Partido Nacional, llevo a cabo el 25 de abril de 2007, una marcha de protesta con el interés de exigir a la actual administración que tome medidas efectivas para contra restar la situación de inseguridad que afecta a la ciudadanía en general.

Según denunciaron representantes del Partido Nacional, el gobierno liberal no ha implementado estrategias que den resultados, en la reducción de este mal que ha generado a criterio de los miembros nacionalista un considerable incremento en la delincuencia a nivel nacional, porque consideran que el Poder Ejecutivo no ha tenido un papel beligerante, contrario a los resultados que señalan estudios sobre el porcentaje considerable de control y disminución de la delincuencia lograda por este partido en su anterior administración.

La marcha contra la inseguridad y la delincuencia promovida por representantes de Comité Central y de la Comisión Política nacionalista de este movimiento tradicional, fue apoyada por la sociedad civil organizada, el sector privado y las organizaciones vinculadas en el fortalecimiento de la democracia, que logro convocar a más de tres mil personas que se marcharon vestidos de blanco y con listones negros, para exigir a las autoridades pertinentes una seguridad efectiva en el país.

La actividad fue criticada por la dirigencia del partido en poder ya que consideran que la marcha fue organizada por quienes han promovido la impunidad en el país, caracterizado por el descrédito y para otros la actividad fue un fracaso porque solo logro reunir a una cantidad mínima de personas, indicando que el resto de los capitalinos no creyó en el objetivo de la actividad, porque se cree que fue una acción política contra el gobierno, señalaron representantes del Partido Liberal²⁰.

Análisis de los mecanismos formales e informales de control y fiscalización política de la oposición parlamentaria

En Honduras se establecen como mecanismos formales la manifestación y la moción. La manifestación es el acto mediante el cual una diputada o diputado exterioriza en el pleno su preocupación sobre un tema de la vida nacional. Genera que el Congreso Nacional dirija una comunicación ante otro ente estatal para que tome acciones que den respuesta a aquella preocupación planteada por la diputada o el diputado.

²⁰ Fuente: nota periodística del diario El Heraldo, sección política, 26 de abril 2007.

La moción: es la propuesta sobre algún tema de interés nacional o regional presentada por una diputada o diputado en el pleno legislativo, verbalmente o por escrito. Las mociones son sometidas a discusión para su consideración y toma de decisión final sobre el punto planteado por lo que requieren una votación. Usualmente mediante las mociones el Congreso Nacional investiga o emite alguna resolución sobre determinado problema de interés nacional o regional, creándose Comisiones Especiales o nombrándose una Ordinaria. Según algunas consultas con expertos en la temática, señalan que el 95 por ciento de las mociones que se aprueban no se les da el seguimiento debido. Las mociones se presentan con la finalidad de proyectar imagen, sobre todo los partidos minoritarios (UD, PINU, DC) y el Partido Nacional. La moción es el mecanismo que usa más la oposición.

Según algunos de los entrevistados, puede identificar como mecanismos informales de la oposición parlamentaria, cuando los diputados y diputadas se levantan de sus “curules” en forma de oponerse a las determinaciones que se establecen en la Asamblea Legislativa. También, para el año 2004, la diputada Doris Gutiérrez, del Partido Unificación Democrática, UD, se colocó un pañuelo en su boca, como símbolo de protesta por la “Ley Mordaza”²¹. Un diputado del actual gobernante partido liberal, señala que estos mecanismos son “tradicionales”, para llamar la atención, porque generalmente, quienes acuden a usar este tipo de mecanismos son los partidos minoritarios y hacen este tipo de acciones para tener más voz dentro de la Asamblea Legislativa.

El rompimiento de quórum: El artículo 7 del Reglamento Interno del Congreso Nacional, señala que la mitad más uno de los miembros de que se compone el Congreso Nacional, será suficiente para su instalación y para celebrar sesiones. Aunque la oposición no suele hacer uso de este mecanismo, se registra un dato reciente de la utilización de este mecanismo como presión ante el partido de gobierno.

Es interesante ver la cronología de este ejemplo, ya que este mecanismo no suele utilizarse, precisamente para no ceder espacio al partido gobernante. Sin embargo, este mecanismo es utilizado más para presionar con intereses políticos que por una real oposición para beneficio de la población hondureña. Veamos este análisis:

Diputados del Partido Nacional se retiran del Congreso: En medio de una polémica y enfrentamientos entre las bancadas de oposición, fue aprobado un préstamo entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno hondureño por la cantidad de 27 mil 900 millones de dólares para financiar el Programa Sectorial Social Asociado a la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

Los diputados de las bancadas de los partidos de oposición pidieron que el decreto se debatiera, que se llamara a la ministra de Finanzas para que explicara cómo impactaba ese préstamo en el gasto corriente y en el déficit fiscal. Al ver que sus peticiones fueron

²¹ “La ley mordaza”, así fue llamada a la redacción de la garantía constitucional del Habeas Data. Algunos periodistas expresaron su preocupación porque una parte del recurso habla de “impedir su transmisión o divulgación”, lo que da a entender que cualquier persona puede parar la publicación de un reportaje o nota informativa si se entera que le afecta.

rechazadas, empezaron a “pumpunear” las butacas, en señal de protesta cuando el Presidente del Congreso Nacional, Roberto Micheletti, paró la discusión y dio orden que se aprobara el decreto, únicamente con los votos de su bancada.

Al momento de la votación, los diputados liberales levantaron el brazo, mientras sus demás compañeros gritaban “¡dictador!, ¡dictador!” a Roberto Micheletti, quien permitió 17 participaciones de los diputados sobre el tema. Al no impedir que se aprobara el decreto, los diputados de la bancada del Partido Nacional, se retiraron de la sesión, mientras que los otros diputados del Partido Innovación y Unidad (PINU), la Democracia Cristiana (DC) y la Unidad Democrática (UD), aunque estaban molestos se mantuvieron en sus puestos para escuchar una exposición de la Comisión de Competitividad.

El decreto fue aprobado. El pasado 11 de abril, el gobierno suscribió el contrato de préstamo, que el Congreso Nacional debe aprobar o improbar. El financiamiento tiene por objeto apoyar la ejecución de un programa de reforma de políticas, consistente en apoyar las reformas en el área social, orientadas a mejorar la efectividad en la implementación de la ERP, según el contrato.

El papel de las comisiones legislativas investigadoras en los asuntos de responsabilidad política

Las Comisiones Ordinarias son designadas para el estudio de los asuntos cuya resolución compete al Poder Legislativo. Las comisiones se integran con tres o más de sus miembros, sin pasar de siete. De igual manera, se integran Comisiones Especiales y Extraordinarias de carácter legislativo, social, económico, educativo y administrativo. Dichas comisiones se organizan internamente y fijan los días y horas de trabajo, distribuyendo los expedientes respectivos para la redacción de los proyectos y dictámenes²².

Las comisiones anteriores, por sí o por medio de la Secretaría del Congreso Nacional, pueden solicitar a las oficinas del Gobierno, las informaciones, certificaciones o copias de documentos que crean convenientes para el cumplimiento de sus funciones. La negativa a dar tales informes, copias o documentos dentro de los términos pertinentes, autorizará a las comisiones para hacer el reclamo correspondiente al Poder Ejecutivo, sin perjuicio de dar cuenta al Congreso Nacional para los fines legales²³.

Las comisiones pueden también, para ilustrar su criterio, tener pláticas o conferencias con los Secretarios de Estado o cualquiera otra autoridad. Asimismo, podrán solicitar el asesoramiento técnico de personas o entidades científicas, académicas o profesionales²⁴. La Junta Directiva del Congreso Nacional, según manda su Reglamento Interior, debe proporcionar a las Comisiones lo necesario para cumplir su cometido.

²² Artículo 69 del Reglamento interno del Congreso Nacional.

²³ Artículo 74 del Reglamento interno del Congreso Nacional.

²⁴ Artículo 77 del Reglamento interno del Congreso Nacional.

Una Comisión importante, es la Comisión Ordinaria de Enlace Congreso y Sociedad, es una instancia formal y permanente entre el Congreso Nacional y la sociedad, de carácter consultivo, que tiene como objetivo principal garantizar un mecanismo eficaz de participación ciudadana en apoyo al proceso legislativo, incluyendo la elaboración de anteproyectos de ley y la preparación de dictámenes.

Esta Comisión se creó el 10 de octubre de 2002 por resolución del Congreso Nacional, establecida en el acta N° 44, punto 18, en respuesta a una inquietud ciudadana que se venía planteando desde el año 200, como parte de un proceso impulsado por el Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras (Ciprodeh), a fin de abrir espacios de diálogos y concertación.

Actualmente, para algunos representantes de sociedad civil, el bajo perfil de los diputados que la integra no le ha dado el proceso de participación como espacio de diálogo y concertación por la cual fue creada. Según expresiones de organizaciones de sociedad civil, el actual Congreso es cerrado para la participación ciudadana y autoritario. Pero, también apuntan que parte de esa característica que presenta el Congreso, ha sido porque la sociedad civil no ha asumido ese espacio con responsabilidad.

Sin embargo, algunos de los entrevistados para esta investigación señalan que el papel de las Comisiones Investigadoras no es efectivo porque las comisiones que se nombran tienen un sesgo político. Además, de las investigaciones que realiza la comisión encargada no presenta informes, por lo que las convierten en comisiones infuncionales, quedando “engavetadas”, ya que muchas de esas investigaciones “salpican” a grupos de poder que tienen algún tipo de negociación con diputados o funcionarios importantes del país.

“La misión de esa comisión es tapar el escándalo a nivel de medios, lleva instrucciones precisas de salvar las personas involucradas si es de la línea del partido, pero si es de otra corriente podría tener problemas. Nunca rinden informe. Por ejemplo; algunos actos de corrupción detectados con el Fondo Vial²⁵, un fondo especial para mantener las carreteras del país, el director del fondo vial es un diputado electo y ahora fue sustraído de la cámara, obviamente tiene el respaldo de todos sus diputados, porque les ha ayudado con proyectos. Es un hombre que representa a un departamento donde el partido liberal sacó una enorme cantidad de votos, que fue el departamento de El Paraíso. La comisión tiene instrucciones de limpiar el expediente del diputado”.

Un diputado de la Cámara señaló que después que fueron conformadas las Comisiones Ordinarias en el mes de marzo de 2006, todos los proyectos de ley han sido pasados a las comisiones ordinarias (La Asamblea Legislativa en Honduras, cuenta con 60 comisiones ordinarias), y ningún anteproyecto de Ley ha sido trasladada a una comisión especial, al menos, señala el diputado, que producto del trabajo de una comisión ordinaria al ir a la Cámara se considere que se tiene que enriquecer o reforzar con más insumos, solamente en ese caso regresa.

²⁵ Documentos prueban corrupción en Fondo Vial,
http://www.elheraldo.hn/series_notas.php?nid=283&idse=51&fecha=2007-02-15?menu=/port/sprensa/.

“Ha ocurrido en dos casos con la Ley de Telecomunicaciones y la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que después de recibir un dictamen, como la cantidad de insumos era demasiado grande se refuerza la comisión ordinaria con una comisión especial para que trabajen en eso porque los temas son bastante fragmentarios para discutirlos en el pleno”.

Cabe destacar, que según algunas consultas realizadas a representantes de sociedad civil, respondieron que el Congreso Nacional de la República no cuenta con una figura denominada: Comisión en los asuntos de responsabilidad política. Al existir esta figura, indicaría la transparencia en las gestiones que realiza el Congreso. Se responderían a las mociones presentadas por parte de los diputados y el seguimiento a las mismas.

El ejercicio del veto en Honduras

Un diputado del actual partido gobernante, señala que; “aquí se trata de no vetar sino más bien se trata de consensuar. En este gobierno no se ha aplicado el veto, pero en el gobierno anterior el Presidente Ricardo Maduro aplicaba el veto o el “veto de bolsillo” de no devolver el proyecto, el presidente lo que hace es que embolsa el proyecto... a veces lo detiene el Ejecutivo, es una herramienta, pero aquí no nos han detenido ningún proyecto”.

El Artículo 5, de la Constitución de la República de Honduras señala que “si el resultado de la votación no es afirmativo, la consulta sobre los mismos temas no podrá realizarse en el siguiente período de Gobierno de la República. El Congreso Nacional ordenará la puesta en vigencia de las normas que resulten como consecuencia de la consulta mediante 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”.

En tanto en el Artículo 216 de la Constitución de la República de Honduras menciona que, si el Poder Ejecutivo encontrare inconvenientes para sancionar el Proyecto de Ley, lo devolverá al Congreso Nacional, dentro de diez días, con esta fórmula: "Vuelva al Congreso", exponiendo las razones en que funda su desacuerdo. Si en el término expresado no lo objetare, se tendrá como sancionado y lo promulgará como ley.

Cuando el Ejecutivo devolviera el Proyecto, el Congreso Nacional lo someterá a nueva deliberación y si fuere ratificado por dos tercios de votos, lo pasará de nuevo al Poder Ejecutivo, con esta fórmula: "Ratificado Constitucionalmente" y éste lo publicará sin tardanza.

Si el veto se fundara en que el proyecto de ley es inconstitucional, no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente a la Corte Suprema de Justicia, ésta emitirá su dictamen en el término que el Congreso Nacional le señale.

Algunos Vetos del Presidente Ricardo Maduro

El presidente de Honduras, Ricardo Maduro, desafió de nuevo al congreso y vetó un proyecto de ley que beneficiaría a miles de hondureños mayores de 60 años con jubilaciones mayores al salario mínimo y hasta un 25% de descuento en el pago de servicios básicos y en la compra de medicinas, servicios médicos y hospitalarios.

El presidente del Congreso Porfirio Lobo Sosa afirmó hoy en rueda de prensa estar "muy sorprendido" por la determinación del mandatario y advirtió que la cámara legislativa ratificaría la ley para que entre en vigor en agosto.

"En la forma en que ha sido aprobada esa ley, las entidades de seguridad social del país tendrían que incrementar de un día para otro el 100% de las pensiones de sus miembros y eso haría quebrar en corto plazo de los fondos de previsión social", sostuvo el mandatario en la misiva.

También, el Presidente Maduro, vetó Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. En una carta enviada a la Redacción de Diario El Heraldó, el ex mandatario señala lo siguiente²⁶:

“El Decreto No.228-2005 de fecha 23 de agosto de 2005, mediante el cual el Congreso Nacional procuraba interpretar el Artículo 61 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, no fue recibido oficialmente por el Poder Ejecutivo sino hasta diciembre de 2005.

Dicha iniciativa, aunque sin duda es loable en sus propósitos de dotar a la Comisión de Transición de plenos poderes “para cumplir su misión de asegurar la reforma institucional integral de la Universidad” y así garantizar su transformación, adolece de algunos errores de forma, los cuales por tratarse de infracciones al procedimiento constitucional, no pueden ser obviados por el Poder Ejecutivo.

Tales infracciones consisten, por un lado, en otorgar a la Comisión de Transición, por medio del mecanismo de la interpretación, facultades o atribuciones que la Ley no le confirió. La interpretación es una herramienta legislativa que sirve para aclarar ambigüedades o lagunas que presenta el texto de la ley; sin embargo, la interpretación pierde toda su validez cuando se utiliza para modificar el verdadero espíritu y sentido de la norma legal.

En el caso que el Congreso Nacional busque modificar el propósito y sentido de una ley, no tiene más opción que acudir al procedimiento de reforma de la misma, pues no puede variar el sentido de la ley, disfrazando tal variación con una interpretación de la norma jurídica. Los objetivos enunciados por el Congreso Nacional en el preámbulo del Decreto No.228-2005 solamente pueden lograrse mediante una verdadera reforma de la ley, mientras que la

²⁶ <http://www.elheraldo.hn/nota.php?nid=44855&sec=12&fecha=2006-01-24>.

interpretación, en este caso, constituye una tergiversación del espíritu y real sentido de la Ley Orgánica de la UNAH.

Por otro lado, el Congreso Nacional infringió el Artículo 221 de la Constitución de la República que establece que la Ley es obligatoria en virtud de su promulgación, después de haber transcurrido veinte (20) días de terminada su publicación en el Diario Oficial La Gaceta o en un plazo mayor o menor, según se establezca en el respectivo Decreto. La iniciativa que hoy nos ocupa, en su artículo 2, establece que el Decreto entrará en vigencia a partir de la fecha de aprobación del Congreso Nacional, sin haberse siquiera publicado en el Diario Oficial La Gaceta para conocimiento de la población”. Indica la carta enviada.

Hasta el cierre de esta investigación, no se registra en el gobierno de Manuel Zelaya Rosales, el ejercicio del veto por parte del Poder Ejecutivo. Algunos señalamientos de los entrevistados indican que las leyes que son enviadas desde el Ejecutivo al Legislativo, son negociadas directamente y aprobadas, la mayoría de ellas en un solo debate.

Las comisiones legislativas y la construcción de la política pública

“Otra comisión más”, es una frase conocida por muchas organizaciones que trabajan el tema legislativo en el país, la prensa no se queda atrás y afirma que en Honduras, “hay comisiones para todo”, pero que “ninguna hace nada”. La diversidad de opiniones en torno a la conformación de las Comisiones Legislativas en el país, auguran que en la Asamblea Legislativa las cosas no marchan muy bien. Un Congreso con diputados nuevos, poco participativos dentro de la Cámara, poco reconocidos en su carrera política, son algunas de las limitantes que han sido manifestadas a lo interno de la Cámara y que se reflejan en la poca productividad legislativa.

El Artículo 69 del Reglamento Interior del Congreso Nacional, menciona que las Comisiones Ordinarias son designadas para el estudio de los asuntos cuya resolución compete al Poder Legislativo. Las comisiones se integran con tres o más de sus miembros, sin pasar de siete. De igual manera, se integran Comisiones Especiales y Extraordinarias de carácter legislativo, social, económico, educativo y administrativo. Dichas comisiones se organizan internamente y fijan los días y horas de trabajo, distribuyendo los expedientes respectivos para la redacción de los proyectos y dictámenes.

Cuadro N° 6

Nombres de las comisiones del Congreso Nacional de Honduras

Nombre de la Comisión²⁷
1.- Agricultura y Ganadería I
2.- Agricultura y Ganadería II
3.- Asuntos Administrativos
3.- Asuntos Agrarios
4.- Asuntos Constitucionales
5.- Asuntos Electorales

²⁷ Directorio Legislativo, Congreso Nacional de Honduras 2006-2010, FDsF, 2006.

Nombre de la Comisión²⁷

- 6.- Asuntos Forestales
- 7.- Asuntos Gremiales y Profesionales
- 8.- Asuntos Judiciales
- 9.-Asuntos Municipales I
- 10.- Asuntos Municipales II
- 11.- Comisión de Azúcar
- 12.- Comisión de Banano
- 13.- Comisión de Café
- 14.- Control y Seguimiento
- 15.- Competitividad
- 16.- Cultura y Arte
- 17.- Derechos Humanos
- 18.- Defensa Nacional
- 19.- Desastres y Contingencias
- 20.- Descentralización
- 21.- Deportes
- 22.- Desarrollo Sostenible
- 23.- Educación
- 24.- Enlace G-16
- 25.- Enlace con Organizaciones Empresariales
- 26.- Enlace con Organismos Internacionales
- 27.- Enlace con Organizaciones Obreras y Campesinas
- 28.- Enlace con el Parlamento Latinoamericano
- 29.- Enlace con la Sociedad
- 30.- Energía
- 31.- Energía y Combustible
- 32.- Etnias
- 33.- Ética
- 34.- La Familia y el Niño
- 35.- Finanzas
- 36.- Asuntos de Género y Equidad
- 37.- Gobernación y Justicia
- 38.- Industria y Comercio
- 39.- Juventud
- 40.- Legislación I
- 41.- Legislación II
- 42.- Medio Ambiente
- 43.- Moneda y Banca
- 44.- De la Mujer
- 45.- Obras Públicas y Transporte
- 46.- La Paz y Democracia
- 47.- Población y Desarrollo
- 48.- Presupuesto I
- 49.- Presupuesto II

Nombre de la Comisión²⁷

- 50.- Recursos Naturales
- 51.- Recursos Hídricos
- 52.- Recursos Naturales y Minería
- 53.- Relaciones Exteriores
- 54.- Salud
- 55.- Seguridad y Narcotráfico
- 56.- Telecomunicaciones
- 57.- Trabajo y Seguridad Social
- 58.- Transparencia
- 59.- Turismo
- 60.- Vivienda y Urbanismo

El Congreso Nacional de la República de Honduras, cuenta con sesenta (60) Comisiones Ordinarias. Además, según el Reglamento Interno, en su Artículo 69, se incluye la Comisión Redactora de contestación de los mensajes del Presidente de la República y del Presidente de la Corte Suprema de Justicia.

¿Campaña Política?

Congreso Plantea Plan de Seguridad Nacional: otra de las novedades en el sistema Legislativo hondureño, en la administración del Presidente Manuel Zelaya Rosales, y al frente de la Asamblea, Roberto Micheletti, fue la presentación de un decreto a la Ley de la **Comisión Interinstitucional para la Seguridad Ciudadana**, que tiene por objetivo aglutinar a varias dependencias del Estado, para fortalecer la lucha contra el crimen. Asimismo se crea el Plan de Seguridad Nacional, para determinar los criterios y las estrategias que se aplicarán en la ejecución de combate contra el crimen en sus diferentes formas.

La Comisión Interinstitucional estará integrada por los titulares de los ministerios de Seguridad (en representación del Presidente de la República), Defensa, Gobernación y Justicia, Procuraduría General de la República, Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia y la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Además el presidente de la Comisión de Seguridad del Congreso Nacional²⁸.

La Comisión tendrá como funciones: Elaborar el Plan Conjunto de Operaciones que ejecutarán las instituciones que lo conforman, coordinar la asistencia técnica y capacitación que reciba el Estado en materia de seguridad ciudadana, implementar un sistema avanzado de informática para apoyar las operaciones de prevención y combate contra el crimen, hacer propuestas de legislación al Congreso Nacional.

Estas acciones se dan en medio de un sin número de cuestionamientos a la pretensión del presidente de la Cámara para la candidatura a la Presidencia de la República. Pese a que la Constitución de la República prohíbe o inhabilita al presidente del Congreso Nacional ser aspirante a la Presidencia de la República los diversos intereses que favorecen que estos

²⁸ Diario El Herald: La Tribuna, 16 de Mayo de 2007.

funcionarios puedan modificar las leyes a su conveniencia sin que la Sala de lo Constitucional, de la Suprema Corte se pronuncie ante esta lucha de poderes.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, admitió el 3 de Mayo de 2007, la demanda del recurso de inconstitucionalidad que presentó el abogado Róger Ordóñez, apoderado legal del presidente del Legislativo, para que éste pueda ser habilitado como candidato a la Presidencia de la República. Los cinco miembros de la Sala votaron por unanimidad a favor de la aceptación el recurso a favor del aspirante por el Partido Liberal²⁹.

La tendencia es la misma. El ex presidente del Congreso Nacional, Porfirio Lobo Sosa, logró obtener la candidatura a la Presidencia de la República violentando el artículo 240 de la Constitución de la República de Honduras. Contradictoriamente, Lobo Sosa había criticado a sus antecesores manifestando que habían utilizado la Cámara como un “trampolín” para sus aspiraciones, utilizando los recursos de la Asamblea para financiar su campaña política. Todo indica que se hizo lo mismo y se continúa haciendo.

Ante esta serie de “jaloneos”, durante la reunión que celebró el Comité Central del Partido Nacional se acordó que el diputado nacionalista que se preste a apoyar las reformas constitucionales o la Ley Electoral y de Organizaciones Políticas, para facilitar la candidatura presidencial del presidente del Legislativo será declarado traidor y se considerará hasta su expulsión³⁰.

Artículo 240 - No pueden ser elegidos Presidente ni Vicepresidente de la República:

1.- Los secretarios y subsecretarios de Estado, magistrados y jueces del Poder Judicial; presidentes, vicepresidentes, gerentes y subgerentes, directores, subdirectores, secretarios ejecutivos de instituciones descentralizadas y desconcentradas; miembros del Tribunal Superior de Cuentas, Procurador y Subprocurador General de la República, director y subdirectores del Registro Nacional de las Personas, Procurador y Subprocurador del Ambiente, Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto, Superintendente de Concesiones y el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos que hayan ejercido sus funciones durante el año anterior a la fecha de la elección del **Presidente del Congreso Nacional y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia no podrán ser candidatos a la Presidencia de la República para el período constitucional siguiente a aquel para el cual fueron elegidos.**

4.2 Oposición extraparlamentaria

Aunque se conocen más como grupos de presión, sin duda alguna que en el país han surgido muchos de ellos, aunque también han desaparecido o su incidencia ante el Poder Ejecutivo carece de elementos que garantizan una genuina oposición ante el poder. Estas características como: la credibilidad, la lucha por intereses comunes y no particulares, líderes sociales con alta capacidad moral, están quedando atrás.

²⁹ Diario La Tribuna: 3 de Mayo de 2007.

³⁰ Diario La Tribuna, La Prensa, El Heraldo: 22 de marzo de 2007.

Varios de los entrevistados indican que en la actualidad el país carece de una oposición extraparlamentaria real. Por lo que indican que no existe una plataforma de lucha que sea una real oposición, sino que son grupos que se unen para una determinada coyuntura, para intereses gremiales y para incidir sobre determinado tema que beneficie a su sector. Sin embargo, se ve que la agenda impuesta por los medios de comunicación, es un sector que no solamente tiene el control de los medios sino, de otros rubros como: maquilas, bancos, turismo, entre otros.

La Iglesia, repunta hacia un grupo de presión

En la actualidad han surgido nuevos sectores que son considerados grupos de oposición extraparlamentaria, o grupos de presión que por sus características propias se perfilan como de presión. Uno de ellos son las iglesias tanto evangélicas como católicas, por ejemplo, antes no tenían voz política, participaban en crisis para ayuda en huracanes, salud, educación, ahora son actores políticos que es una cosa nueva en Honduras. El principal exponente de la iglesia católica en temas políticos es el Cardenal Oscar Andrés Rodríguez y en el tema de combate a la pobreza. Pero también las otras congregaciones han peleado candidaturas para diputados.

Tal es el caso del pastor Mario Thomas Barahona postulado como diputado por el Partido Nacional de Honduras, en las elecciones pasadas, pero que fue inhabilitado para poder optar a cargos de elección popular. Posteriormente las decisiones políticas y judiciales dejaron a todos los pastores y religiosos sin posibilidad de participar en el proceso electoral de noviembre de 2005, salvo que renunciaran definitivamente a sus púlpitos. Los jerarcas de la Iglesia evangélica, entonces, hicieron sus movimientos a lo interno de sus congregaciones. Mario Tomás Barahona nuevamente intentó ocupar su diputación cediéndole a su esposa su compromiso en la iglesia y nombrándola pastora.

Pese a sus esfuerzos, las intrínsecas políticas y judiciales le mantuvieron alejado de la posibilidad de retomar su puesto como diputado; entonces el pastor determinó adoptar una decisión reñida con las leyes electorales al colocar a su hijo, llamado también Mario Tomás, en la casilla diputadil, sin dejar de lado la posibilidad de luchar por su derecho de ocupar una casilla de elección³¹.

Sindicatos, Gremios... Un movimiento que va perdiendo beligerancia

El Código Laboral tipifica a los sindicatos como una estructura de primer grado y se organiza con un mínimo de 30 trabajadores. Este es un sistema de organización de la clase obrera fundamentado en la defensa de sus intereses económicos y sociales. En cambio, las Federaciones se tipifican como organizaciones de segundo grado y se organizan con dos o más sindicatos que deseen aglutinarse.

Lo cierto es que cualquiera que sea su nombre; sindicato o federación, su credibilidad ya no es la misma que la de hace unos años. La máxima ejemplificación del liderazgo de los sindicatos data con la Huelga Bananera de 1954. No solamente su creación la caracterizó y la mantiene como ejemplo a lo largo del tiempo, y en la historia que tendrá que ser contada a las

³¹ Proceso Digital: http://www.proceso.hn/2005/11/01_pastor.php

generaciones, sino que la fuerza de los liderazgos que la impulsaron la colocó como uno de los movimientos más beligerantes de la historia de América Latina.

Esta percepción ha cambiado. Según algunos representantes de sociedad civil, los sindicatos han perdido beligerancia “aquí no existen movimientos sociales, hubo movimiento sociales a partir de los años ochentas, en la década de los noventa toda esa acción social desaparece, con la lógica de los programas ajuste estructural, debilidad de los modelos económicos, la bendita ley de salvase quien pueda”.

Sin embargo, algunos identifican al Bloque Popular-Coordinadora de Resistencia Popular- un movimiento que aglutina a diferentes organizaciones y federaciones de trabajadores que se organizan para exigir demandas al Gobierno sobre temas de interés nacional. Sin embargo, las acciones que realizan como: marchas, comunicados, tomas de carreteras, entre otros, según algunos analistas, no produce ninguna incidencia para los tomadores de decisiones, sus protestas son más de carácter gremial que de interés nacional. Son marchas, pero no propuestas.

Para otros, el Bloque Popular es considerado como el principal grupo contestatario, que aglutina varias organizaciones, y que tiene una característica importante; que toca temas incómodos para el gobierno, que la misma oposición de los partidos pueden tocarlo como el TLC, contaminantes químicos, tema los contaminantes que hay en las compañías bananeras. Pero están vinculados a un Partido Político (UD) y eso le resta la identificación.

En cuanto a los gremios (maestros, médicos, abogados), su agenda está ligada a temas salariales y no hacia una agenda de país. Por lo que su demanda se centra en intereses gremialistas que una vez negociado no se vuelven a escuchar por demandas nacionales de temas como: pobreza, salud, educación, vivienda, violencia, inseguridad, entre otros.

Los medios: un grupo que define agenda

Bancos, aseguradoras, exportadoras, telefonía móvil, gaseosas, comercializadoras de agua, textiles, madera, servicios de turismo, entre otros, son los grandes rubros que los dueños de medios de comunicación poseen en el país y los cuales mantienen estrechas conexiones con los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial para beneficiar sus proyectos e intereses.

¿Quiénes son los dueños de los medios? Jaime Rosenthal Oliva y familia, catalogado como uno de los hombres millonarios de América Latina, posee el Canal, Diario Tiempo, Cablecolor (compañía de cable), Jorge Canahuati y familia, Diario El Herald y La Prensa, Carlos Flores (ex-presidente de la República de Honduras), es dueño de Diario La Tribuna, Miguel Andoni Fernández, Audiovideo, Rafael Ferrari y Manuel Villeda Toledo, Emisoras Unidas, Televisión y Multivisión.

Un periodista entrevistado para esta investigación señala que “los medios son el principal grupo de presión en el país, mas que los gremiales, porque éstos presionan por una necesidad económica, luchan por una reivindicación salarial, pero aquí esta marcada la presión de la

Asociación de Medios de Comunicación (AMC), sobre los gobiernos. Porque esta asociación no solo maneja los medios, sino que maneja otros rubros, ellos han penetrado toda la economía hondureña”.

Señala que las negociaciones que los dueños de medios hacen con el gobierno son directas, con instrucciones precisas de decirle a los dueños de medios ¿Qué querés? Y las Cúpulas empresariales empiezan a presionar. Esta gente tiene prioridad en la agenda. Las ongs están pidiendo una ley de Ongs, y están luchando para que sea discutida en el pleno y aprobada, pero los diputados de la Asamblea van a aprobar la Ley de Telecomunicaciones y quienes la están pidiendo son los dueños de medios.

Las ONGs “una doña con una falda de muchos colores”

La tipología de las organizaciones de sociedad civil (OSC) en Honduras es diversa; en otros estudios se ha señalado que el mapa de la sociedad civil retrata una amplia matriz de “bien público”. Sirviendo a los intereses de distintos grupos, desde una comunidad hasta grupos de empresarios, de pobladores o trabajadores, y beneficiando a millones de personas, las OSC en Honduras varían en composición, estructura, grado de formalidad, tipo y cantidad de recursos que manejan y productos y servicios que brindan³².

Sin embargo, las OSC, han sufrido de múltiples críticas por su papel en los últimos años. De igual manera que los partidos políticos han sufrido de muchos cambios que han perneado la finalidad y constitución de las mismas, la credibilidad y confianza para ejercer un papel fiscalizador. Sin embargo, las múltiples osc existentes en el país, han logrado avances significativos en temas de trascendencia nacional.

Su principal papel es la incidencia en políticas públicas y el seguimiento a las mismas. Temas como acceso a la información, rendición de cuentas, presupuestos participativos, desarrollo local, auditoría social, Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), minería, ambiente, lucha contra la corrupción, derechos humanos, entre otros, son algunos de los temas que ha trabajado la sociedad civil hondureña.

Un sociólogo nos refiere que la sociedad civil hondureña es como “una doña con una falda de varios colores”, cada parte de la falda quiere tener predominancia, todas estas redes, alianzas, en temas forestales de minusválidos y de todo, a la hora de los planteamientos es difícil ponerse de acuerdo, la misma sociedad civil tiene sus propios obstáculos en su interior para que pudiera generar un movimiento o una plataforma cívica que pudiera ser la interlocución ante los poderes fácticos legales”.

Por ejemplo el tema anticorrupción, hace un par de semanas (Marcha contra la corrupción y por la transparencia, 10 de febrero de 2007), hubo una marcha nutrida, no hubo una convicción política, programática que pudiese dejar claro el planteamiento de lucha contra la corrupción, pero no habían consignas puntuales, dirigidas. El problema de la sociedad civil es

³² Índice de la Sociedad Civil en Honduras De la Consulta a la participación, Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC), 2006.

que cada vez está más dispersa, no logra ponerse de acuerdo y el protagonismo sesga la mística de las organizaciones.

También señala que no hay articulación, pareciera como que no se ha logrado detectar un punto de interés colectivo, ni aun con el problema de la energía, todo mundo lo hace de manera individualizada, no hay posibilidad de establecer una línea de trabajo que nos junte a todos, aunque sea de protesta.

Otro enfoque que mostraron los entrevistados se refiere a que existe una creciente compra de ONGs, los sectores como los sindicatos están vendidos a los gobiernos, el tema de sector campesino esta sectorializado a sus demandas, sector de mujer, es imposible ponerlas de acuerdo. Hay grupos sectoriales pero no tienen una agenda de trabajo en común. “Aquí cuando se le afecta algo a alguien, se sale a las calles”.

Mencionan que la fragilidad de la sociedad civil es muy amplia porque las pocas organizaciones beligerantes que hay están en muchas cosas, las llaman para todo, y hay una ausencia en el país de una academia, las pocas personas de la intelectualidad hondureña están en cargos en el extranjero, las de mas presión son las organizaciones de derechos humanos, pero existe un agotamiento de estas organizaciones, porque también están involucradas en diversos temas que terminan siendo algo, pero a la vez siendo nada.

Los mecanismos que utiliza la sociedad civil como grupo de presión son los diálogos, comunicados, acompañamiento en marchas, conferencias de prensa, foros, documentos de trascendencia, campañas publicitarias, investigaciones, realizan recomendaciones al Estado sobre temas en lucha contra la corrupción, combate a la pobreza, sistema de protección a denunciantes, entre otros.

La mayoría de los grupos son volátiles y además la sociedad civil practica el mismo esquema de los partidos políticos y es la persistencia de un liderazgo poco evolucionado en cuanto a su formación se consolidan en cacicazgos casi inamovibles y eso hace daño porque no hay rotación de liderazgos. Hay una cultura de la corrupción en todos los espacios de la sociedad se da un cuadro critico y pesimista de lo que pudiese llamar una representación de la sociedad.
--

Grupos empresariales

Bancos, exportadoras, viviendas, turismo, telecomunicaciones, telefonía móvil, estas acciones, entre otras más, son posesiones de grandes empresarios que tienen el control de la economía del país. Pero, su capital no se constituye solamente en estas empresas, sino que la adquisición de medios de comunicación, hacen un binomio perfecto para manifestar un “emporio” impenetrable. Los grupos empresariales constituyen un grupo de presión para adquirir leyes a su favor, presionan hasta conseguir lo que desde el principio se proponen: “el poder”.

En su reciente publicación “Realidad Nacional: ajustando cuentas al Gobierno”, el Foro Social de Deuda Externa en Honduras (Fosdeh), señala que unas 50 familias controlan el país, tanto en el aspecto financiero como político. La proliferación de grupos fácticos empresariales

es una moda en los últimos años. Uno de ellos es el más agresivo en términos de expansión: el Grupo de Farallones, liderado por una figura infalible en los últimos 40 años de la historia de Honduras: Miguel Facussé.

Ese grupo toma su nombre de una residencia de una playa en el caribe hondureño, una de tantas que el Señor Facussé posee en el país. Hasta ella llegó el presidente Manuel Zelaya Rosales para escuchar las peticiones de los dueños del gran capital. Para financiar el conjunto de esas demandas, el Señor Facussé solicitó unos mil millones de dólares al gobierno. En el paquete está la palma africana, turismo y otros megaproyectos.

¿De dónde saldrá ese montón de dinero? Los empresarios solucionaron teóricamente el problema: de las reservas internacionales netas del Banco Central “¿para qué tener tanto dinero acumulado de divisas?” dijeron los empresarios. La réplica inicial del gobierno fue convocar al Diálogo Nacional, pero eso no detiene las presiones de los empresarios, siempre a arriesgar el dinero de otro; no el propio³³.

Los Poderes Fáticos en Honduras: El Presidente lo sabe muy bien

En una reciente noticia de un periódico del país, el Presidente Manuel Zelaya Rosales, manifestó que él no gobierna en el país, y que los que verdaderamente mandan son algunos sectores que “tienen secuestrados los recursos del Estado en todas las áreas de la sociedad, unos a través de leyes, a través de estatutos, de privilegios, de concesiones, de contratos, a través de acuerdos”.

“Quienes gobiernan Honduras son los dueños del país; hay una triangulación muy fuerte entre medios de comunicación, propietarios de medios de comunicación, grupos de poder económico con intereses particulares y personales que se dedican a explotar los problemas políticos y los problemas sociales con el fin de llevar agua a su molino”, dijo exaltado Zelaya Rosales a un medio de comunicación radial de Tegucigalpa, la capital de Honduras.

El periodista señala en su nota que, su frustración e impotencia-la del Presidente Rosales- a todas luces la muestra, diciendo que apenas tiene “algunas acciones administrativas del Estado”; hace algunas semanas, con su particular sarcasmo, le decía a algunos representantes de la Sociedad Civil que solamente los ministros le hacen caso, “pero éstos porque tienen miedo que los despida”³⁴.

³³ <http://www.fosdeh.net/noticias.php?f=21>

³⁴ Diario Tiempo, 15 de Mayo de 2007.

4.3 Las principales estrategias que utiliza el Poder Ejecutivo para relacionarse con los grupos de presión

Un análisis de las estrategias

Las diversas estrategias utilizadas por el gobierno para acercarse a la oposición extraparlamentaria o a los grupos de presión varían según el grupo con quien el gobierno implementa sus estrategias. Y también varían de un gobierno a otro, acentuándose o marcándose en unos más que en otros. Por ejemplo; veamos algunas estrategias utilizadas, tomadas de algunas entrevistas con actores claves:

La estrategia de *Comunicación*. Desde que llega el presidente Rafael Callejas, hace un buen manejo de los medios de comunicación, el presidente Carlos Roberto Reina es más equilibrado, el presidente Carlos Flores es un hombre que viene de los medios, el presidente Ricardo Maduro no fue tan hábil para relacionarse con los medios y el actual presidente Manuel Zelaya Rosales, mediáticamente se maneja muy bien tiene muy buena popularidad pese a haberse enfrentado con algunos dueños de medios pero finalmente negoció con muchos de ellos, es un presidente que le gusta mucho la prensa los lleva a sus viajes el año pasado hizo 29 viajes y le acompañaron 175 periodistas, con fondos del Estado.

Los Diálogos que van desde la Casa Presidencial hasta las casas privadas de los funcionarios, empresarios y líderes del país. Muchas de las resoluciones que se ventilan al día siguiente de los conflictos son resueltas a altas horas de la noche en las casas de los grupos de poder económico o los llamados grupos fácticos.

“El presidente tuvo la primer crisis fuerte con los sectores de poder, con los empresarios, pero ya logro un poco negociar con ellos en el Cabo Farallones, departamento de Colón, al norte de Honduras, con los 50 empresarios (encabezado por Miguel Facussé) para que de las reservas internacionales netas del Banco Central se dispongan unos mil millones de dólares para financiar proyectos de palma africana, bajo la promesa de convertir Honduras en un emirato del biocombustible.

En un diario de circulación nacional menciona que en este lugar de la Costa Norte, el mandatario reunió a los dirigentes de la iniciativa privada del país y a otros empresarios representativos de las distintas actividades económicas, para exponerles su intención de impulsar un plan de nación con vigencia de 25 años.

La Cooptación: el gobierno coopta desde viajes mediante empleo, asesoría. Hay asesores con rango de ministros y los dos tienen salarios. Hay un asesor que esta trabajando en el Plan de País que se supone que va a salir del Diálogo Nacional. Hay canonjías, las formas del gobierno de cooptación son inimaginables.

Con piezas claves: los principales allegados al Presidente de la República, Manuel Zelaya Rosales, son hombres claves para mantener sus relaciones con la sociedad civil. El canciller de la República, Milton Jiménez, es un hombre que ha estado vinculado a la lucha social

incluso fue desaparecido temporal en Honduras. El Ministro Asesor, Enrique Flores Lanza, que es el asesor presidencial, también ha estado vinculado con la sociedad civil, conoce todas las estrategias y lo ponen en momentos que hay crisis, porque ellos conocen todo, “como vamos a actuar, a operar, para pretender neutralizarlos”.

Se presentan tres de los casos más ejemplificantes y de reciente data sobre conflictos de la oposición extraparlamentaria con el Poder Ejecutivo.

Se pueden identificar dentro de este proceso aspectos específicos sobre conflictos de la oposición extraparlamentaria con el Poder Ejecutivo con los siguientes casos:

Cuadro N° 7

Reseña de los casos de conflicto de la oposición extraparlamentaria con el Poder Ejecutivo

Contexto del Conflicto	Oposición extraparlamentaria
<p>La educación pública del país se ha mantenido desde el inicio de este gabinete de gobierno en una constante inestabilidad, que a afectado la calidad de la educación recibida por los jóvenes estudiantes a nivel nacional. Durante el 2006, el sector magisterial de la educación pública sostuvo a lo largo del año medidas de presión como paralización de las labores en los centros educativos y protestas con marchas que en ocasiones se tornaron violentas. La finalidad de estas acciones corresponde a la exigir el cumplimiento de acuerdos de compromisos firmados desde el anterior gobierno (2002 -2005) que se harían efectivas en el actual gobierno, pero que por el incumplimiento adoptaron exigir los compromisos adquiridos como aumento salarial, pago efectivo de las prebendas como bonificaciones, asignación de plazas. A mediados del 2006 el Poder Ejecutivo a través de comisiones negociadoras, las cuales se conformaron tres distintas para mantener el diálogo con los dirigentes magisteriales, logran firmar un acuerdo de hacer efectivo las demandas a inicios de 2007 bajo algunas condiciones, como la realización de auditoria social aplicable a todos los centros de educación a nivel nacional con el propósito de evaluar el rendimiento de los profesionales y el cumplimiento de las normativas que justificarían el desembolso millonario en e pago de las prebendas establecidas a este gremio. Recientemente se llevo a cabo el ejercicio de auditoria, denominado “Movimiento Cívico por una Educación con Calidad”, que se efectuó por medio de un grupo presencial que audito las funciones de los maestros y la cual estuvo conformado por miembros del gabinete presidencial, controladores del Estado, del gremio magisterial y de la participación de la sociedad civil a través de padres de familia. Los resultados de esta acción señalan que existen varias irregularidades en el funcionamiento administrativo por parte de este gremio de la sociedad civil, como falta asistenciales de impartidores de enseñanza. Como seguimiento a este ejercicio las autoridades de gobierno y del sector magisterial se comprometieron a hacer efectivas medidas que regulen las debilidades y creen un ambiente adecuado para las exigencias.</p>	<p>Gremio Magisterial</p>
<p>Por otro lado, el papel de la sociedad civil se ha visto más proactivo con respecto a la aplicación de indicativas que presentan al pleno de los Poderes del Estado y regulan la participación de la ciudadanía en la toma de interés a nivel nacional. Recientemente, promovido por la organización civil “Consejo Nacional Anticorrupción” las distintas instancias de la sociedad civil se unieron en una protesta exigiendo el cumplimiento efectivo de leyes como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobada a finales de 2006,</p>	<p>Grupos organizados de la sociedad civil</p>

con la que se pretende velar por la efectiva rendición de cuentas, transparencia en la gestión pública y contra restar con ello el alto nivel de corrupción que impera en el país. La actividad denominada “Gran marcha por la integridad y contra la corrupción”, realizada el 10 de febrero de 2007, la cual aglutino a más de 30 mil personas, según los datos proporcionados por los medios de comunicación, que calificaron la acción en una contundente respuesta de la ciudadanía en repudio de las acciones ilícitas que han ejecutado en la mayoría de los casos las instancias políticas que logran una cuota de poder de cuatro años que utilizan para favorecer sus intereses particulares antes que el bienestar del bien común. Sin embargo, el gabinete presidencial critico la acción porque considero que no aporta en nada a las medidas correctivas del caso, sino que causa una mala impresión ante la imagen internacional del país. En el mes de marzo y en seguimiento de esta acción el CNA entrego a los tres poderes del Estado y a los organismos fiscalizadores del país una agenda inmediata por la integridad y contra la corrupción, que contienen algunas acciones que podrían aplicarse desde todos los sectores involucrados para la lucha contra la corrupción. el compromiso quedo planteado y se espera que el gabinete presidencial tome interés en el mismo, indicaron representantes de la Alianza Ética conformado por distintos sectores de la sociedad organizada y la que fue creada como resultado de la marcha anticorrupción.

Ha existido una fuerte oposición en cuanto algunos decretos presentados por el Ejecutivo con respecto a leyes que abordan temas económicos que consideran han sido politizados por parte del gobierno en una clara atención a favorecer grupos de económicos. Algunos de ellos como la Ley Marco de Telecomunicaciones, que según el gremio empresarial, la iniciativa consensuada con los sectores involucrados fu trastocado por el Ejecutivo ya que el proyecto de ley que presento ante le Legislativo tienen aspectos que de aprobarse limitarán la inversión y la condicionaran a una más elitista. Por otra parte la sociedad civil mantiene en un constante pronunciamiento y seguimiento de las reformas de Ley que la Asamblea Parlamentaria debería haber aprobado hace un mes en el cumplimiento de las normativas dictadas por la recientemente aprobada Ley de Transparencia y Acceso a la información Pública, la cual tiene un retraso considerable en su aplicación y creación del instituto que estará a cargo de velar el cumplimiento de la misma. Las medidas de presión vertidas ante la situación han sido canalizadas con la publicación de pronunciamientos donde se detectan las irregularidades que se mantienen en cuanto al régimen de cumplimiento de la ley y en una constante presencia ante el Legislativo para conocer los avances que los parlamentarios han adoptado para la pronta aprobación de las reformas. Que según alguno expertos internacionales sobre le tema de transparencia habían manifestado que algunos artículos de la ley coartaban el espíritu de la misma y por lo tanto es necesario regularlos, como la ampliación del concepto de servidores públicos a funcionarios públicos, la legalidad de preservación de documentación de carácter público, entre otros.

Sector empresarial y grupos organizados de la sociedad civil

Los procesos de concertación

Según Grossi y Dos Santos (1984), el consenso o acuerdo es el objetivo que se busca a través de la concertación que es un mecanismo de toma de decisiones. Señalan que la concertación puede ser vista como una de las modalidades de mediación entre sociedad y sistema político, se vuelve una práctica política. Esta práctica puede reducirse a acciones muy limitadas o a

decisiones de intervención amplias como las referidas a los procesos de inversión y acumulación.

Las transformaciones sociopolíticas en búsqueda de una gobernabilidad democrática, han implicado nuevas formas de pensar el Estado, como se identifican y se construyen las políticas públicas. Por eso es importante visualizar cómo las diferentes formas de participación ciudadana se expresan y se canalizan en los diferentes momentos de proceso de construcción de políticas públicas, tanto a nivel local, como nacional.

Las diferentes formas de participación van del diálogo a la concertación, destinadas a la incidencia y construcción de políticas públicas efectivas e incluyentes. Estas formas de participación, que incluyen instrumentos y técnicas para conciliación y propuestas alternativas, se han vuelto instrumentos complementarios en algunos casos y en otros centrales de la dinámica para un mayor consensos entre las instituciones del Estado y la sociedad civil.

*Un recorrido de concertación*³⁵

La Concertación Nacional: Para el gobierno de la Presidencia de Rafael Leonardo Callejas se inicia un eje estratégico de movilización, que buscaba reunir en las propuestas de reforma, a las diferentes fuerzas sociales y políticas, pero que involucraba principalmente a los gremios. De igual manera se registran la reconciliación nacional, que refiere a la reactivación de la Comisión Nacional de Reconciliación, (1987 por año entre 1991 y 1992), se busca en concertación respaldar la emisión del decreto de Amnistía Política con el apoyo de gobierno.

También, se registra la Comisión Ad Hoc de Alto Nivel: Instalada el 1 de marzo de 1993 y a consecuencia de una gran presión social y política sobre la presidencia para regular las actividades extrajudiciales que realizaban los órganos de seguridad y del ejército en el país.

En las siguientes administraciones de los presidentes Carlos Roberto Reina y Carlos Flores (ambos del Partido Liberal), se le dio continuidad a la necesidad y la práctica de las consultas y búsqueda de consenso por diferentes causales. Se menciona como un proceso interesante que abarco la intención de cambios políticos, administrativos, judiciales y legislativos la convocatoria de consulta que permitió tres cambios institucionales importantes: la consolidación de la modernización de la reforma administrativa pública, el pasaje al control civil de la Policía de Honduras y la conformación del CONACON (Consejo Nacional de Convergencia).

Durante la administración de Carlos Flores, marcada por el impacto del huracán Mitch, la participación ciudadana adquirió un protagonismo reconocido y estructurado en su camino a los Acuerdos de Estocolmo de 1999. Diferentes iniciativas de construcción de políticas públicas o formulación de leyes con diversas formas de participación, culminaron sus procesos en este período como son las Políticas de Género en la Secretaría de Agricultura y

³⁵ Del Diálogo a la Concertación en Honduras, Edison Ariel Montesdeoca, Fabricio Herrera, 2005.

Ganadería (SAG), la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente (SERNA) y el Instituto Nacional de la Mujer (INAM).

Para ese entonces las personas organizadas en diferentes grupos de interés, la sociedad civil, comenzaron a conformar alianzas y definir plataformas comunes de incidencia, como han sido el caso de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), la Asociación de Organizaciones no Gubernamentales (ASONOG) e Interforos.

En la administración del Presidente Ricardo Maduro en el año 2002, los procesos de diálogo y consulta se encontraban ya arraigados como práctica gubernamental, ya habían pasado a formar parte además de una práctica de construcción política de la campaña propia del mandatario, que se inicia con la búsqueda de reconocimiento de su derecho a ser candidato presidencial y se continuó posteriormente con las actividades de consulta de su propio programa de gobierno, “Maduro Escucha”, para establecer las prioridades de su programa “Mi compromiso contigo”.

Maduro, define como algunas de sus opiniones y estilos de trabajo el apoyo táctico a los procesos consultivos y de concertación para la selección de los miembros de la Suprema Corte, la reinstalación del Consejo Nacional Anticorrupción (CNA), la readecuación e implementación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP), entre otros. Sin embargo, según diferentes fuentes el Diálogo Nacional, un espacio de consulta fue poco efectivo.

Edison Ariel Montesdeoca, en su libro del Diálogo a la Concertación, recopila cuatro experiencias interesantes de concertación. Una de ellas es el *Foro Nacional de Convergencia (FONAC)*, (su génesis se remonta a 1976-y 1994 vía decreto legislativo). Representa la más antigua instancia nacional de diálogo vigente en Honduras. Se define como una instancia nacional de diálogo, en el que, mediante el análisis y discusión de los problemas nacionales se arribe a consensos y se definan cursos de acción para el mediano y largo plazo del país.

El FONAC se apoya en dos instrumentos legales: el decreto que le da origen o Ley del Foro Nacional de Convergencia que consta de 10 artículos y el Acuerdo Ejecutivo mediante el cual se emite el Reglamento de su Constitutiva que consta de 28 artículos.

Sus primeros pasos se dieron en la contribución de debates y propuestas para la adopción de políticas de Estado que tienen como meta garantizar la gobernabilidad democrática por medio de la más amplia participación ciudadana posible. Desde entonces, lograr esto no ha sido tarea fácil, y de hecho las grandes dificultades que continúa enfrentando el FONAC en su gestión actual, orbitan siempre en torno a la dificultad de dirigir una empresa de tal magnitud, tal y como se ha visto en los intentos referidos a la propuesta de la reforma educativa y en la propuesta de visión estratégica agraria, ambiental y forestal, para citar un par de ejemplos.

El Foro Nacional de Convergencia (FONAC)

Nombre	Marco Jurídico	Composición	Selección de integrantes de la sociedad civil	Estructura organizativa
FONAC	Decreto Legislativo 15-94	13 representantes del Estado 15 sectores de Sociedad civil	Cada sector	Reglamento interno, Consejo, Asamblea General

Entre algunos logros y avances importantes del FONAC se pueden contar a la dirección del proceso de consultas y elaboración de planes y propuestas en el primer período de gestión del FONAC. Entre ellos se destaca el Plan Maestro de Reconstrucción Nacional que ha determinado muchas de las políticas de Estado que han rectorado la administración pública posterior al huracán Mitch incluyendo, de alguna manera lo que es hoy en día la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), y la Visión Estratégica: Agraria, Forestal y Ambiental. En el 2001 ha logrado sentar a los candidatos a elección presidencial para la firma de los Acuerdos y Compromisos Pre-electorales de ese año, la Declaración de los Candidatos Presidenciales sobre la visión de País y el Acuerdo Nacional para la Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI.

El Consejo Nacional de Seguridad Interior, CONASIN: Después de un largo período de esfuerzos, la ciudadanía hondureña logró modificar el enfoque autoritario de la seguridad pública y crear una instancia estatal en 1998, que asegure su participación y asesoría en asuntos de seguridad ciudadana. Entre los años de 1992 y 2000, puede ser identificado con un proceso de mayor aceleración del reordenamiento de función militar y policial. Sus principales consecuencias fueron: la separación de la Policía de las Fuerzas Armadas, la creación de la Secretaría de Seguridad, el pasaje a lo civil en la titularidad de la Secretaría de Defensa y otras Secretarías de Estado e instituciones descentralizadas y autónomas, las reformas legales y creación de nuevas leyes de ámbito policial y la adecuación de planes de formación profesional a interno de la institución policial.

Los principales antecedentes de las relaciones de consulta y concertación a nivel ciudadano para el tema de seguridad, fueron las que se dieron a través de las Comisiones AD-HOC en los gobiernos de los Presidentes Rafael Leonardo Callejas, en 1993, y de Carlos Roberto Reina, en 1995, fueron claves para las reformas propuestas para la Fuerza de Seguridad Pública fueron ratificadas en diciembre de 1996. El Decreto Legislativo N° 156-98, del 28 de mayo de 1998 que aprueba la Ley Orgánica de la Policía Nacional, regula aspectos de la vida institucional interna, tales como la carrera judicial, principios de actuación, deberes y derechos de los hombres y mujeres policías, etc. En los artículos 4,5, 6 y 7 se establece el reconocimiento, conformación y atribuciones del CONASIN.

El CONASIN ha mostrado algunos avances, ubicados mayormente en sus primeros años de vida, pero muestra debilidades en comparación con sus avances y transformaciones de la misma Secretaría de Seguridad. El CONASIN, ha logrado en los primeros tres años de su

instalación, hacer algunas propuestas de reglamentos, depuración policial y ha intervenido en un par de aspectos referidos a la mejoría de la situación contemplada por la Unidad de Asuntos Internos de la Policía Nacional. Al mismo tiempo se cuentan con planes concertados y una estrategia de accionar que lamentablemente no está amparada por una base presupuestaria.

Recientemente se ha podido cumplir en una alianza entre entes contralores al interno del CONASIN, el acceder a la revisión del presupuesto de la Secretaría de Seguridad, abriéndose mayores posibilidades con una activación del papel del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH), Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP) y la Corte Suprema de Justicia, para que se mejoren las condiciones presupuestarias de manera que e CONASIN cumpla con sus obligaciones y estrategia institucional.

Cuadro N° 9

El Consejo Nacional de Seguridad Interior (CONASIN)

Nombre	Marco Jurídico	Composición	Selección de integrantes de la sociedad civil	Estructura Organizativa
CONASIN	Decreto 156-98 Ley Orgánica Policial 1998. Art. 4,5,6,7, y 28	11 miembros: 4 Gobierno 1 CONADEH 1 AMHON ³⁶ 5 sociedad civil	Cada sector, sin convocatoria	- Reglamento Interno - Reuniones de Consejo - Asistente Técnico

La tercera experiencia que se relata es la creación del *Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)*, instalado en el año 2001 en la administración del Presidente Ricardo Maduro. El CNA se crea con el objetivo de promover la implantación de políticas públicas y privadas que establezcan las bases institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos los niveles y actividades de la sociedad hondureña. Para el cumplimiento de dicho objetivo debía aprobar y poner en ejecución una Estrategia Nacional Anticorrupción y su correspondiente Plan de Acción, los que deben reflejar y contener medidas y acciones para el combate efectivo y eficiente de la corrupción, promoviendo la interacción y coordinación de los poderes públicos, de los entes privados y organizaciones de la sociedad civil hondureña.

Los antecedentes más conocidos de la creación del CNA, si bien están vinculados al proceso de reforma del Estado Post Mitch, lo vinculan al accionar de algunas personalidades no gubernamentales del país. En particular, al Monseñor Óscar Andrés Rodríguez, se le adjudica aparentemente la paternidad principal de esta instancia, a la que se le agregaron l interés de varias personas e instituciones del país, caso de FONAC, Interforos, Foro Social de Deuda Externa de Honduras (FOSDEH), y el Consejo Hondureño de la Empresa Privada (COHEP).

³⁶ AMHON: Asociación de Municipios de Honduras

La creación y las primeras actividades del CNA inyectaron al país de una nueva esperanza frente al determinismo histórico de la corrupción. Particularmente en el sentido que la sola posibilidad de que existiera ya una instancia especializada a tan alto nivel, permitiría generar la impresión de querer y poder romper con el hermetismo y por ende con el aislamiento forzado que tenía este tema en los debates nacionales.

Según la investigación el CNA, en su breve tiempo de existencia, no ha sido un espacio de concertación sino más bien uno que oscila entre el diálogo y la consulta. En sí, ha funcionado en base a la voluntad de personalidades individuales más que el concurso de legítimas voluntades colectivas pectorales, si bien se inició con la idea de afectar los procesos de políticas públicas vinculadas a la erradicación de la corrupción.

A pesar de un serio intento de parte de la sociedad civil y la cooperación de transformarlo en un espacio efectivo para auscultar accionar y definir líneas efectivas de políticas públicas de combate a la corrupción, parece haberse quedado en la última propuesta presentada, en una poco convincente propuesta de organización con vocación observadora que arriesga pasar a engrosar la lista de satélites inefectivos alrededor de la maquinaria estatal.

Cuadro N° 10

El Consejo Nacional Anticorrupción (CNA)

Nombre	Marco Jurídico	Composición	Selección de integrantes de la sociedad civil	Estructura organizativa
CNA	Decreto Gubernativo 015-2001, 064-2002	22 miembros: 12 sociedad civil 6 Poder Ejecutivo 3 Contralores 1 CONADEH	Designación	Asamblea General Comité Ejecutivo Coordinador Unidad Ejecutora - Director de análisis de investigación - Director de Educación en Valores - Director administración financiera - Director Jurídico - Relaciones Internacionales y Desarrollo Institucional - Director Comunicación

Finalmente, se escogió quizás, la más moderna de las experiencias de concertación que es, el *Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza (CC-ERP)*. Desde el año 2002, el Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza, se ha convertido en la más reciente instancia de consulta entre la sociedad civil y el Estado hondureño. Está relacionada a la aplicación de la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP).

Marco Jurídico del CC-ERP: El Fondo de Reducción de la Pobreza FRP, es un instrumento financiero del Poder Ejecutivo que, a través de la Secretaría de Finanzas y bajo los lineamientos establecidos por el Gabinete Social, otorga los fondos para la ejecución de los programas y proyectos de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza. La ERP, requiere la aplicación de medidas, diseño y ejecución de programas en los que interviene una variada gama de organizaciones e instituciones tanto del gobierno central como de los municipios, y además las organizaciones populares, las ONGs, el sector privado e incluso la Cooperación Internacional.

El Fondo se crea mediante la Ley de la República Ley del Fondo de Reducción de la Pobreza ó FRP (Decreto 70-2002 del Congreso Nacional, siendo reformada en mayo del año 2004, por medio del Decreto Legislativo 76-2004).

El Gabinete Social: Es junto a los gabinetes sectoriales el Gabinete Energético y el Gabinete Económico, una instancia especializada al más alto nivel del Ejecutivo. Fue creado mediante Decreto Ejecutivo N° PCM-011-99 con el objetivo e asesor a la Presidencia de la República en la formulación de Políticas Sociales, coordinar las acciones institucionales para la ejecución de las políticas del Sector Social y optimizar la eficiencia y armonización en la asignación de recursos.

Está integrado tradicionalmente por:

- La Secretaría de Estado en el Despacho Presidencial
- El Secretario de Estado en el Despacho de Educación
- El Secretario de Estado en el Despacho de Salud
- La Secretaría de Estado en los Despachos de Trabajo y Seguridad Social
- El Secretario de Estado en los Despachos de Agricultura y Ganadería
- El Secretario de Estado en los Despachos de Cultura, Artes y Deportes
- El Ministro Director del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)
- El Director Ejecutivo del Instituto Nacional Agrario (INA)
- El Secretario Técnico y de Cooperación Internacional (SETCO)

El Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza (CC-ERP), es un órgano de consulta del Gabinete Social integrado al Fondo de la Reducción de la Pobreza con el objeto de ceder espacio a la participación ciudadana en el proceso de planificación, programación y ejecución de la estrategia de erradicación de la pobreza.

Estructura del CC-ERP:

Hasta diciembre del 2005, el CC-ERP estuvo integrado de la siguiente manera:

- El Presidente de la República o quien le sustituya en la coordinación del Gabinete Social, ostentando a la vez la presidencia del Consejo
- 5 Secretarías de Estado en representación del Gobierno (Finanzas, Educación, Recursos Naturales y Ambiente, Gobernación y Justicia; y Salud)
- Un Representante designado por la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) y nombrado por el Presidente de la República
- Cinco representantes de la Sociedad Civil (1 de las Centrales Obreras y Campesinas, 1 de las Organizaciones de Mujeres, de la Juventud de la Niñez, 1 del Consejo Hondureño de Empresas Privadas (COHEP), Mediana y Pequeña Industria y/o Sector Social de la Economía, 1 de los patronatos, organizaciones comunitarias y de las etnias y 1 de las ONGs.

El 8 de mayo en presencia de representantes de los doce sectores de sociedad civil, cuatro Foros Regionales y miembros de Gobierno y de la Cooperación Internacional, se llevo a cabo en Casa Presidencial la juramentación de los y las representantes de Sociedad Civil en el CCERP y la firma del documento de Acuerdo entre el Grupo de Sociedad Civil (GSC) y el GOH, teniendo como testigo de honor a la Cooperación Internacional en su calidad de observadora en el Consejo.

Este Acuerdo recoge el conjunto de demandas que han venido siendo negociadas a través de una comisión especial, las cuales después de su consenso se convierten ahora en una serie de acuerdos que vienen a reforzar los planteamientos realizados por la sociedad civil a fin de rescatar la ERP.³⁷

La agenda de equidad de género en el proceso de la ERP

El impacto de las desigualdades de género en la generación y mantenimiento de la pobreza han dejado de ser desde hace un tiempo en Honduras, una variable desconocidas aunque a niveles de voluntades políticas su consideración no goce aún de buena salud. En la ERP, fue incluída como eje transversal junto a los de descentralización, ambiente y gestión de riesgos, aunque una mayor parte de las acciones de reducción de la pobreza consideradas y planificadas en el ERP en los primeros dos años, no parecieron reconocer la forma diferenciada en que las mujeres y los hombres son impactados por la pobreza, los procesos de ajuste estructural y globalización.

Las consultas sectoriales: fueron diseñadas con el objetivo de integrar a las bases de las organizaciones de sociedad civil al sector no organizado, y la ciudadanía común, en el proceso de formulación y elaboración de los proyectos y programas a ejecutar como parte de la estrategia.

³⁷ Ver documento en el siguiente enlace: http://www.aci-erp.hn/doct/Acuerdo_8mayo07.pdf

Las mesas sectoriales: tienen el objetivo de consolidar puntos de vista concordantes y dar coherencia y efectividad a todo el proceso. Son una suerte de segundo nivel de lo que son las consultas y como bien los dice la doctrina gubernamental buscan:

- Fortalecer el proceso de seguimiento de los programas sectoriales establecidos para cumplir las metas de la estrategia
- Servir de instancia de diálogo y coordinación entre el gobierno central, la comunidad cooperante internacional y la sociedad civil en base a las políticas y lineamientos predeterminados por el gobierno.
- Identificar problemas y soluciones en temas urgentes y de alta prioridad nacional
- Optimizar y armonizar la cooperación externa creando un solo programa de gastos para el sector y un plan de trabajo conjunto
- Optimizar la ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos

Cuadro N° 11

El Consejo Consultivo para la Reducción de la Pobreza (CC-ERP)

Nombre	Marco Jurídico	Composición	Selección de integrantes de la sociedad civil	Estructura organizativa
CC-ERP	Decreto Legislativo 76-2002,76-2004	20 miembros: - 7 gobierno - 1 AMHON - 12 Sectores de Sociedad Civil	Cada sector por convocatoria	- Reglamento interno - Mesas sectoriales - Consultas Regionales

¿Realmente son creíbles estos espacios? ¿Se identifican estos espacios en la sociedad hondureña? “De lobo un pelo”

Honduras, es un país que tiene un sin número de conflictos sociales, la necesidad de agruparse es un estilo de sobre vivencia. Desde los años ochenta, cuando se vivió en el país la llamada “guerra fría” o la “época de los desaparecidos”, hasta este ciclo (2007), se ha sufrido una serie de transformaciones en el liderazgo. Muchos analistas señalan que es hora de los relevos, de nuevos liderazgos que vuelvan creíbles los espacios y que realmente, sean espacios de concertación de necesidades de las y los hondureños que conduzcan a cambios nacionales.

Los diferentes entrevistados para esta investigación señalaron que no identifican un ejercicio claro de concertación en el país. Efectivamente, mencionaron al FONAC, y en alguna medida, al espacio de concertación en el tema de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP). Sin embargo, señalaron que estos espacios han perdido independencia y autonomía. En el caso de la ERP, es todo, menos una dinámica que provoque cambios sustanciales en la misma pobreza.

“No hay en el país un ejercicio que tenga la capacidad de incidir ante las políticas públicas. Puede haber grupos sectoriales pero no uno que englobe. El movimiento ambiental donde esta

lo forestal esta mas o menos articulado porque hay coincidencias entre grupos forestal y mineros, y sus conversaciones con grupos de concertación con el Estado, parece tener mas posibilidades. La parte étnica podría ser, pero aun ellos porque hay ONGs que se disputan la hegemonía”.

Una periodista señala que en Honduras, menciona que no se concertan los temas que se deben llamar a la concertación. El tema fuerte de cómo nos organizamos no está definido porque se definen algunas cosas como por ejemplo; de cómo va a hacer el tema tributario en el país, pero los problemas estructurales no se pueden discutir.

Existe una descoordinación de la sociedad civil porque se trabaja en ese esquema de “lobo un pelo”, la gente consiguió un pelo de lobo y todo esta bien; se hace auditoria social, participación, pero estamos perdiendo de vista el país por ver proyectos. Debe existir la legalización de los espacios de sociedad civil, se debe saber: qué es participar, cómo ciudadanos, cómo sociedad civil.

Lo interesante de este aspecto sobre los espacios de concertación, es que ninguno de los entrevistados identifica claramente un ejercicio de concertación donde se puedan debatir los diferentes temas que afectan a la población hondureña, y que desde esos espacios, puedan salir propuestas que incidan en las políticas públicas. Se mantiene siempre la opinión que estos espacios no logran unificar los criterios porque siempre se pretende “protagonizar” y salir con una bandera de organización y no como una genuina alianza que coordine y facilite la obtención de resultados a largo plazo. Muchos de los entrevistados consideraron que estas diferencias no se ha logrado la sostenibilidad, credibilidad y permanencia, de estos espacios y esto es aprovechado por los políticos para fraccionar aún más estas iniciativas que surgen, en sus comienzos, con buenas intenciones.

Una reflexión final

1.- La oposición parlamentaria es inexistente. Debido a que los intereses que se mueven en los partidos tradicionales del país: Nacional y Liberal corresponden a juegos políticos que terminan absorbiendo a los partidos minoritarios. Convirtiéndose en un sistema de cacicazgo a lo interno de la Asamblea Legislativa.

2.- Las Comisiones Investigativas del Congreso Nacional son una “cortina de humo” para disuadir el caso de investigación al que se denuncia. No existe un seguimiento de las investigaciones, ni tampoco se entrega un informe que sea de conocimiento público.

3.- Al evaluar la producción de los diputados (as) electos por primera vez (67 diputados (as)) y los reelectos (61 diputados (as)) se identifico que el grado de efectividad entre los primeros es similar al grupo de congresistas experimentados en la materia al presentar mociones o proyectos de ley.

4.- Por otro lado, la sociedad civil organizada ha jugado un papel predominante en la vida política hondureña. Sin embargo, existe la preocupación que esté siendo cooptada por partidos políticos y reste legitimidad ante la ciudadanía, con lo cual estamos ante nuestras propias fórmulas de atenuación de éste fenómeno del neocorporativismo. Afianzando un clima de desconfianza generalizada en la población.

5.- La participación política de la mujer va en aumento. Sin embargo, muchas de las críticas que se han debatido es la toma de decisiones de las mujeres en los cargos de elección popular. Aunque la Ley de Igualdad de Oportunidades, indica la participación de la mujer dentro de los partidos políticos de un 30%, lo cierto es que su participación numérica está alejada y distante de la toma de decisiones que en el Congreso Nacional o en un cargo de elección popular se le conceda.

6.- El gabinete del Presidente Manuel Zelaya Rosales, no corresponde a las necesidades económicas, políticas y sociales que demanda la población hondureña. La mayoría de ellos, fueron colocados en los puestos claves por amistades o por una relación familiar con el Presidente-según algunas de las entrevistas-. El Presidente está rodeado de “piezas claves”, que son los que mantienen las relaciones con los diferentes sectores de la sociedad, los llamados “patricios”. En el gobierno de Zelaya Rosales, se registran más de 50 conflictos sociales en lo que va del 2006 y 2007.

7.- Los dueños de medios de comunicación que a su vez son dueños de otras empresas a lo largo y ancho del territorio nacional, son los grupos de presión que se identifican como los más fuertes en sus demandas. La presión que ejercen a nivel del Ejecutivo, Legislativo y Judicial, basta para que leyes, decretos, sentencias, así como otras preferencias que van desde las evasiones fiscales sean otorgados a su favor.

8.- Ante esta “invasión” de poderosos grupos económicos, los grupos fácticos que controlan las más altas esferas políticas del país, los movimientos sociales han perdido el territorio que en el pasado habían conquistado. La falta de un liderazgo creíble que coadyuve a la obtención del bien común quedó atrás. En Honduras no se identifica un movimiento social que aglutine a los diferentes sectores para incidir en las políticas públicas a nivel nacional. Lo que existe son sectores que luchan por la reivindicación de las y los trabajadores, por sus salarios y por una demanda específica de un sector específico.

9.- En el actual gobierno que precede el Partido Liberal de Honduras, más de 20 funcionarios han renunciado o han sido destituidos de sus cargos. Según algunas entrevistas y a la recopilación de información de esta investigación se debe a: actos de corrupción, las evaluaciones realizadas por la Unidad de Evaluación Técnica que pertenece al Ministerio de la Presidencia. Otra de la información otorgada por los entrevistados indica que estos cambios se derivan de las negociaciones durante la campaña política. “A cada funcionario se le repartió el pastel por uno o dos años, ellos saben que al finalizar su tiempo tendrán que ceder a su cargo”.

10.- En Honduras no se ha tenido la experiencia de un referéndum nacional. Pero, en cuanto al veto, en el gobierno del Presidente Ricardo Maduro se aplicó el veto en lo que se registra a dos decretos de Ley. En el gobierno del Presidente Zelaya Rosales, aún no se da este ejercicio.

Bibliografía

Avina Jeffrey, Membreño Sergio: Foro para el Fortalecimiento de la Democracia (FFD): aprendizaje para la gobernabilidad democrática en Honduras.

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras (CIPRODEH): Elecciones Generales 2005: Monitoreo y análisis de la sociedad civil, febrero 2006.

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras (CIPRODEH): Una Mirada al Proceso Electoral Primario 2005: Resultados del sistema de indicadores e seguimiento.

Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos en Honduras (CIPRODEH): Balance Legislativo 2006. Revista Trimestral/Año 2007/Edición N° 23/Diciembre 2006. Edición Especial DEMOKRATIA

Congreso Nacional, Constitución de la República de Honduras: Decreto N° 131 del 11 de enero de 1982.

Centro Hondureño de Promoción para el Desarrollo Comunitario (CEHPRODEC) (2006): Índice de la Sociedad Civil en Honduras: De la consulta a la participación.

Fundación Democracia sin Fronteras (FDsF): Directorio Legislativo Congreso Nacional de Honduras 2006-2010.

Foro Social de la Deuda Externa y Desarrollo en Honduras (FOSDEH). Honduras: Balance 2006.

Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, Decreto N° 44-2004.

Ley del Registro Nacional de las Personas, Decreto N° 62-2004.

Montesdeoca, Ariel Edison: Herrera Fabricio, (Ciprodeh), 2005 Del Diálogo a la Concertación en Honduras.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006): Proyecto Análisis Políticos y Escenarios Prospectivos (PAPEP), septiembre 2006, Política y Desarrollo en Honduras, 2006-2009: Los Escenarios Posibles.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2005): Honduras: los acuerdos son posibles. La experiencia de la Comisión Política de los Partidos Políticos Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL/Honduras), Estado y Ciudadanía, abril 2005.

Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL/Honduras).
Queremos ser escuchados: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, 2006.

Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL/Honduras).
Humanizar la globalización y globalizar la solidaridad, abril 2005.

Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL/Honduras).
Democracia y ciudadanía política mucho más que elecciones, abril 2005.

Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina (PRODDAL/Honduras).
Economía y democracia en Honduras, abril 2005.

Serrano Caldera, Alejandro (2004): Razón, derecho y poder

Capítulo IV

Grupos de presión y oposición parlamentaria: El Salvador¹

**Dennis P. Petri
Melissa Zamora Monge**

¹ Este informe se basa en un borrador elaborado por la abogada salvadoreña Eva Patricia Rodríguez.

I. Contexto Nacional

1.1 Contexto Político

La historia política reciente de El Salvador, desde el retorno a la democracia en 1984, se caracteriza por una fuerte polarización política, que se ha visto confirmada en las últimas elecciones legislativas del 12 de marzo de 2006. Esta campaña electoral de 2006 se caracterizó por una extrema violencia verbal y una fuerte politización del debate público.

Posiblemente el sistema de partidos de El Salvador es el más polarizado de Centroamérica. El escenario político está siendo dominado por la confrontación entre el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), un partido de izquierda con orígenes en la guerrilla, y la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), un partido de derecha muy ligado al sector empresarial que está en el poder desde 1989.

En El Salvador la participación electoral es relativamente baja (52% en las elecciones legislativas de 2006) – bien que está en aumento después de haber atingido un fondo histórico de 38% en 1999 –, por lo cual se puede afirmar que en cierta medida los procesos electorales substituyeron a la violencia política y a la guerra civil que terminó en 1992. Las elecciones pueden considerarse como la continuación simbólica y pacífica de los enfrentamientos políticos entre las dos fuerzas políticas del país: la ARENA y el FMLN (Wilibald Sonnleitner, 2006)².

Con los Acuerdos de Paz de 1992, el Estado salvadoreño inició un proceso de reforma institucional y de transición democrática que ha sido bastante exitoso. Ello porque se efectuó satisfactoriamente un programa de desmilitarización de la vida política, se inició un proceso de modernización de la administración, se realizaron transformaciones en el sistema de justicia y se instauró una democracia electoral, con una reforma electoral, la reconversión del FMLN en partido político y elecciones legislativas cada tres años.

Sin embargo, la democratización de El Salvador es todavía muy frágil y tiene que consolidarse. La búsqueda de una gobernabilidad democrática en un país que no cuenta con una cultura democrática sigue siendo un desafío grande. El objetivo con las elecciones legislativas de 2006 para el presidente Elías Antonio Saca de ARENA, electo en 2004, era obtener una mayoría política en el Congreso para poder implementar sus proyectos políticos. Para el FMLN, el objetivo era revertir las medidas neoliberales del gobierno, como la dolarización y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana, y Estados Unidos.

Ni ARENA ni el FMLN obtuvieron una mayoría política suficiente, lo que obliga al partido oficialista ARENA negociar con los demás partidos para impulsar sus proyectos políticos. El resultado de las últimas elecciones no produjo un ganador claro. El gobierno del país es dividido, es decir que el Ejecutivo no tiene una mayoría suficientemente amplia en el

² Wilibald Sonnleitner, “Les resultants des élections législatives et municipales du 12 mars au Salvador”: <http://www.iberamerica.sciences-po.fr/demo/?p=120>.

Congreso, lo que puede generar el riesgo de bloqueo institucional. Las elecciones de 2006, por la fuerte polarización partidaria, fracasaron en presentar alternativas de gobierno.

La polarización política y el bloqueo institucional se ha expresado a través del uso frecuente del veto presidencial durante los periodos de gobierno minoritario (los gobiernos salvadoreños no han tenido una mayoría parlamentaria desde 1999). Durante la Presidencia de Francisco Flores Pérez (1999-2004), se emitieron cerca de 60 vetos presidenciales, dejando a su sucesor Antonio Saca en una situación de confrontación entre el poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La frecuencia del veto presidencial para imponer sus decisiones, en cierta medida va en contra de la separación de poderes y no contribuye al fortalecimiento de la democracia.³

El nivel de politización del debate público – especialmente durante las campañas electorales – conduce algunos observadores a acusar la pasividad del tribunal electoral y la parcialidad de algunos magistrados en la campaña electoral. Estos elementos no contribuyen al fortalecimiento democrático del país ni a mejorar la calidad y la eficacia de las políticas públicas.

Bien que la violencia política en el Salvador ya no tiene el mismo nivel que durante la guerra civil, de vez en cuando suelen haber enfrentamientos más violentos, como el incidente de julio de 2006, cuando José Mario Belloso, un militante de la ex-guerrilla del FMLN, mató a dos policías en el marco de una manifestación de protesta de estudiantes.⁴ Se nota que si bien no hay violencia política, hay una alta criminalidad y violencia que inclusive supera la cantidad de víctimas durante la Guerra Civil.

La confianza de los ciudadanos de El Salvador en el buen funcionamiento de la democracia es baja. En una encuesta publicada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana en 2005 indica que el 55,1% de los encuestados pensaba que iba a haber fraude en las próximas elecciones (es decir las elecciones de 2006)⁵. Según una encuesta del Latinobarómetro indica que entre 1996 y 2004, la confianza de los salvadoreños en la Asamblea Legislativa sólo era de 27,7%. En este mismo período la mayoría de los encuestados afirmó que consideraba a la labor de la Asamblea Legislativa como muy inefectiva. (BID, 2005)

Para profundizar el proceso de democratización en El Salvador se pueden enumerar las siguientes prioridades: el desarrollo de los partidos políticos como estructuras de intermediación, para llegar a un pluripartismo y generar una verdadera oposición política que presente alternativas de gobierno y la fomentación de una cultura política de diálogo constructivo para la efectiva aplicación de los derechos humanos. Se tiene que ir más allá de la democracia electoral, para generar procesos de concertación y de diálogo, especialmente

³ Mauricio Silva, “El proceso electoral de El Salvador y su legado”, http://www.centropolitico.org/centro_digital/articulos/articulo_proceso_electoral_mauriciosilva.html

⁴ La Prensa, “Policía detiene al hombre más buscado de El Salvador”: http://www.laprensahn.com/ediciones/2007/07/02/policia_detiene_al_hombre_mas_buscado_de_el_salvador.

⁵ “Encuesta de evaluación del año 2005”, en serie de informes del IUDOP n° 109: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/principal.htm>.

entre los partidos políticos, lo que por el momento no existe. También se tiene que desarrollar unos medios de comunicación independientes e imparciales, para garantizar una verdadera libertad de expresión.

1.2 Contexto Económico

A partir de 1989, El Salvador inició un proceso de reforma económica, principalmente inspirado en el llamado Consenso de Washington, con políticas de ajuste estructural, liberalizaciones y privatizaciones de empresas estatales, que generaron una fase de crecimiento relativamente sostenible al principio de los noventa. Las tasas de crecimiento anual entre 1990 y 1995 fluctuaron entre 4,8% y 7,5%.

Sin embargo, la economía de El Salvador sufrió mucho de las destrucciones materiales (estimado en 2 billones de dólares americanos) y pérdidas humanas (70 000 muertos) provocadas por la guerra civil durante los 80. Apenas iniciado el proceso de reconstrucción después de la guerra civil, el país fue golpeado por desastres naturales muy destructivos como el Huracán Mitch en 1998 o los terremotos en 2001.

En la segunda mitad de la década de los 90, el crecimiento económico de El Salvador ha sido constante pero más moderado con tasas de crecimiento alrededor del 2%. Se hicieron avances significativos en el ámbito social, en especial en cuanto a la reducción de la pobreza. Bien que el nivel de la pobreza actualmente sigue siendo bastante elevado, la pobreza pasó de un 65,9% a un 43% entre 1991 y 2002, es decir una reducción de 23 puntos porcentuales. Se nota también que la reducción de la pobreza ha sido más importante en las áreas urbanas que en las áreas rurales. (Informe de desarrollo humano del PNUD, 2003)

Un factor importante de la reducción de la pobreza es el flujo creciente de remesas, las remesas siendo los capitales enviados por salvadoreños residentes en el extranjero – principalmente en Estados Unidos – a sus familiares que siguen viviendo en el país. La economía salvadoreña depende fuertemente en las remesas, que constituyen la principal fuente de ingresos del país, representando el 14,09% del PIB en 2003, y 3,3 billones de dólares americanos en valores absolutos. Es más, se estima que las remesas recibidas durante las últimas décadas impidieron la caída en una situación de pobreza absoluta y permitieron la sobrevivencia de grandes partes de la población. (PNUD, 2003)

La dolarización de la economía, que empezó en 2001 con la *Ley de Integración Monetaria*, fecha a partir de la cual el dólar americano se convierte en moneda nacional, en circulación paralela con el colon salvadoreño. El objetivo con esa ley era alcanzar un nivel de estabilidad macroeconómica, las tasas de inflación habiendo alcanzado niveles muy altos durante los noventa.

La dolarización de la economía no produjo los resultados esperados. De hecho, el tema de dolarización es un punto de conflicto entre las dos formaciones políticas más grandes: ARENA y FMLN. Además de perder su autonomía monetaria, la dolarización provocó una desaceleración del crecimiento al final de los noventa. La recesión global al final de los

noventa, que provocó una caída de los precios de café, volvió a demostrar la dependencia de El Salvador de la volatilidad de los mercados internacionales.

Un segundo objetivo de la dolarización era preparar el país para un eventual tratado de libre comercio con Estados Unidos e integrar el comercio internacional en la globalización. En el 2003, la dolarización de la economía era casi completa, y ya había desaparecido el colón de la circulación. Con la ratificación del tratado de libre comercio con Estados Unidos el 22 de diciembre de 2005, El Salvador firmó y dio un gran paso para su inserción en el comercio internacional, que se considera como un requisito importante para el desarrollo de la economía salvadoreña, para que se constituya como un vector para el crecimiento del país.

A pesar de los avances notables que realizó el país, sobretodo en materia de reducción de la pobreza, en El Salvador siguen habiendo muchas desigualdades y el estancamiento del crecimiento. En cuanto al nivel de desarrollo humano, El Salvador ha hecho progresos importantes en las últimas décadas. El Índice de Desarrollo Humano de El Salvador pasó de 0,503 en 1990 a 0,719 en 2001.

No obstante, El Salvador se enfrenta a desafíos sociales importantes. Siguen habiendo desigualdades importantes, en especial entre las áreas rurales y urbanas. Hay altas tasas de desempleo. El nivel de alfabetización apenas sobrepasa el 80% de la población. Al igual, la calidad de la salud pública es insuficiente, especialmente en áreas rurales, donde se presentan problemas de malnutrición. En el ranking del índice de desarrollo humano de 2002, El Salvador ocupa el puesto 105 del mundo, situándose entre los países más pobres de América latina. Asimismo, no existen por el momento las condiciones económicas suficientes para la formalización del empleo. En este momento, más de la mitad de la población activa de El Salvador se encuentra en el sector informal.

1.3 Contexto social

Las transformaciones que ha vivido El Salvador en las últimas décadas son muy importantes. El impacto social de la guerra civil y la transición de una economía agraria a una economía industrial provocaron cambios importantes en la sociedad salvadoreña. El optimismo de los salvadoreños después de la conclusión de los Acuerdos de Paz parece haber desvanecido. En 1992, la mayoría de los salvadoreños tenía una visión positiva para el futuro del país. Sin embargo, en la actualidad predomina la decepción porque la mayoría de los problemas que enfrenta el país no han sido resueltos y algunos incluso piensan que su situación económica no mejoró desde los Acuerdos de Paz.

El Salvador es el país más pequeño de Centroamérica (22 mil kilómetros cuadrados) pero con una importante densidad poblacional (alrededor de 6 millones de habitantes, el doble de la población en 1960). La fuerte presión demográfica, acoplado con la persistente precariedad social y los altos niveles de violencia, impulsó una migración poblacional muy grande, generando importantes desplazamientos de población, tanto dentro del país que fuera del país.

Se puede afirmar que las fuertes tasas de migración están motivadas principalmente por la desastrosa situación económica y el contexto social de extrema violencia.

Los principales factores de la insatisfacción social que se pueden evocar son la persistente precariedad social, la insatisfactoria situación económica, las abismales desigualdades sociales y la delincuencia que aumentó considerablemente en la última década. La inestabilidad política, la precariedad social y la inseguridad ciudadana, son los elementos que caracterizan a la sociedad salvadoreña en este momento. Este malestar social se ve reflejado en altos niveles de violencia, de migración y de pobreza. Se estima que la tasa de homicidios, causadas por el uso incontrolado de armas por civiles, es de diez personas por día, sin que la policía o los poderes judiciales hagan algo.

En una encuesta realizada por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca (2006), los principales problemas del país, que pueden considerarse como amenazas para la democracia, son los problemas económicos, el desempleo y la pobreza y la desigualdad social. La concentración de la riqueza no dejó de aumentar en los últimos años. En El Salvador, el 20 % más rico recibe el 58.3 % del ingreso nacional y el 20 % más pobre el 2.4 %⁶.

Asimismo, hay un desencanto generalizado con los partidos políticos y las instituciones políticas en general. Esta desconfianza en el Estado, considerado como incapaz de resolver la problemática social, se ha traducido en una baja de tasas de participación a partir de 1994, que sólo volvió a subir en las elecciones de 2004. Como consecuencia de la desconfianza generalizada de los salvadoreños en las instituciones democráticas, se están agravando cada vez más la situación social, incrementando a su vez los niveles de delincuencia, que indican la emergencia de poderes paralelos que el Estado no puede controlar.

Posiblemente el desafío social más importante para El Salvador es el tema de la seguridad ciudadana. La delincuencia, que en la mayoría de los casos no tiene ninguna vinculación política, puede tomar formas distintas, de la violencia interpersonal al crimen organizado. Pandillas juveniles violentas, conocidas como “maras”, fundadas por inmigrantes que retornaron de Estados Unidos en los ‘80, siembran terror, principalmente en las áreas urbanas.

Este “modelo importado” de criminalidad sin duda corresponde a la preocupación mayor de los salvadoreños. Funcionan en redes internacionales de pandillas en principalmente Estados Unidos, México y Guatemala. El fenómeno de las maras toma cada vez más importancia, aprovechando de la precariedad social, especialmente el desempleo, los bajos niveles de educación y la descomposición familiar. Las “maras” están muy ligadas al narcotráfico, las transferencias ilícitas de armas, el tráfico de personas y el lavado de dinero.

El fenómeno de las “maras” es sumamente preocupante, porque representa un cambio en la naturaleza de la violencia. Desde su independencia, El Salvador siempre ha sido expuesto a diferentes tipos de violencia estructural. Durante la guerra civil en los 70 y 80, la violencia se

⁶ Mauricio Silva, “El proceso electoral de El Salvador y su legado”, http://www.centropolitico.org/centro_digital/articulos/articulo_proceso_electoral_mauriciosilva.html

justificaba por motivos políticos. La delincuencia de los “maras” no tiene ningún carácter político, pero contribuyen a aumentar el nivel de inseguridad en el país, con un gobierno cada vez más autoritario y represivo. (Roxana Martel Trigueros, 2006)

La persistente inseguridad ciudadana provoca una fuerte inestabilidad social y debilita la reconstrucción económica. Asimismo, la confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia es muy baja. En 2003, el presidente Francisco Flores lanzó el plan “mano dura” – un programa activo de represión violenta de la criminalidad – que le brindó mucha popularidad al gobierno, pero que no tuvo los efectos esperados. Las tasas de homicidio aumentaron (El Salvador está en el segundo lugar de homicidios mundialmente) y la situación general de la seguridad pública no realmente contribuyó a mejorar. Se estima además que, por causa de la incapacidad de los servicios públicos de seguridad, la seguridad privada absorbe el 11% del PIB del país (CEA, 2006).

Todos estos problemas indican que El Salvador se enfrenta a serios problemas de gobernabilidad, que provocan progresivamente la desintegración del Estado y el desgaste de las instituciones políticas. La incapacidad del Estado a satisfacer las demandas de la población, y sobretodo resolver la violencia y la precariedad social. Lógicamente, la percepción de la desigualdad social provoca una pérdida de legitimidad de la acción del Estado.

En este marco también se puede mencionar la insuficiencia del gasto público social del gobierno central. Por ejemplo, el presupuesto destinado a la educación es extremadamente bajo: sólo representa el 3% del PIB. El fracaso de la política escolar es un factor muy importante de las dificultades sociales que enfrenta El Salvador actualmente. En los hechos, la escolarización primaria es lejos de ser universal y gratuita.

Además de una falta de voluntad política, la escasez de la inversión pública en el ámbito social se explica parcialmente por las dificultades técnicas del Estado para recaudar impuestos y conseguir los recursos financieros suficientes para financiar el gasto público. Estas debilidades están ligadas al contexto de violencia generalizada que acompañó la pérdida de control del Estado de grandes partes del territorio. En este contexto, la importancia del sector informal e ilegal, así como los altos niveles de corrupción, también es un factor de la escasez de los ingresos fiscales. (Estudios Centroamericanos, 2006)

La deuda estatal de El Salvador igualmente está sumamente importante. Según las estimaciones, la deuda del país con las organizaciones financieras internacionales y los inversores privados, supera los diez mil millones de dólares, lo que constituye una carga presupuestaria importante para el Estado y posiblemente paralizante.⁷

Otro problema persistente en El Salvador es el tema de la corrupción que es muy importante, bien que sea difícil medirlo. En el Índice de Percepción de la Corrupción de 2007 de *Transparency International*, El Salvador ocupa el puesto 57 en el mundo, pero la percepción de la corrupción es de 4.0, en una escala de 0 a 10, 0 siendo altamente corrupto y 10 siendo

⁷ Alvaro Artiga, “Se avecina el cambio”

altamente limpio.⁸ Asimismo, se estima que el nivel de eficacia de la burocracia en El Salvador está entre los más bajos de Centroamérica. (BID, 2005)

II. Ingeniería del Sistema

2.1 Sistema Electoral

Autoridades electorales

Según lo establece el Código Electoral, en su artículo 55, la autoridad en materia electoral en El Salvador es el Tribunal Supremo de Elecciones, el cuál surgió en 1992 a raíz de la firma de un Acuerdo de Paz entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, a partir de este momento se considera al Tribunal como un organismo con plena autonomía jurisdiccional, administrativa y financiera en materia electoral y no se encuentra supeditado a ningún organismo del Estado⁹.

Conforman al Tribunal Supremo Electoral cinco Magistrados elegidos por la Asamblea Legislativa por un período de cinco años; tres de estos Magistrados son propuestos por los tres partidos políticos o coaliciones legales que hayan logrado obtener mayor número de votos en la última elección presidencial, el resto de los Magistrados serán propuestos por la Corte Suprema de Justicia. Se eligen también cinco Magistrados suplentes de la misma forma que los propietarios. El Presidente del Tribunal, será el propuesto por el partido que tuvo mayor número de votos en las pasadas elecciones presidenciales.

De acuerdo con lo señalado en el artículo 79 del Código Electoral, dentro de las funciones que le corresponde al Tribunal Supremo Electoral se encuentran la de convocar, organizar, dirigir y vigilar los procesos electorales para las elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados al Parlamento Centroamericano, Diputados a la Asamblea Legislativa y los miembros de los Concejos de Distrito. Además está encargado de realizar el escrutinio preliminar y definitivo de todas las elecciones realizadas, así como divulgar por medios oficiales el procedimiento del proceso electoral¹⁰.

Además tienen a su cargo llevar debidamente actualizado el Registro Electoral, así como el registro de los partidos políticos inscritos, las coaliciones y los candidatos a los diferentes puestos en las distintas elecciones. Deben también coordinar con la Policía Nacional Civil el plan general de seguridad electoral.

También le corresponde al Tribunal cumplir con las resoluciones y sentencias judiciales que le notifiquen relacionadas a la naturaleza electoral de su competencia, así como nombrar y

⁸ Transparency International,

http://www.transparency.org/content/download/10826/92860/version/1/file/CPI_2006_presskit_es.pdf.

⁹ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. *Código Electoral de El Salvador*. En:

<http://pdba.georgetown.edu/Electoral/ElSal/code92.html>

¹⁰ Idem.

organizar a los miembros de las Juntas Electorales Departamentales, Municipales, Juntas Receptoras de votos y demás organismo que intervengan en el proceso electoral.

El Tribunal Supremo de Elecciones se encuentra estructurado en una serie de dependencias, dentro de las cuales la más importante es el Registro Electoral, el cuál tiene a su cargo la elaboración del Padrón Electoral. El Registro Electoral cuenta con delegaciones departamentales, municipales y subdelegaciones municipales para apoyar su labor en el registro electoral¹¹.

Además se encuentra la Unidad de Proyecto Electoral, que tiene un carácter temporal y es creada únicamente para ejecutar la administración de los procesos electorales y su función finaliza dos meses posteriores a la declaración de los resultados electorales.

Se encuentran también las Juntas Electorales Departamentales, las cuales tienen su sede en la cabecera departamental, y se integran de un máximo de seis miembros propietarios y sus respectivos suplentes. A estas Juntas les corresponde supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las Juntas Electorales Municipales y las Juntas Receptoras de Votos y dar cuenta de esto al Tribunal, además deben entregar a las Juntas Electorales Municipales las papeletas de votación y demás papelería del proceso eleccionario, entre otras cosas.

Por otro lado, las Juntas Electoras Municipales, que tienen sede en el Municipio correspondiente, están conformadas por seis miembros propietarios y su respectivo suplente. Dentro de sus funciones se encuentra la de entregar a las Juntas Receptoras de votos los documentos necesarios para el proceso eleccionario, además deben recibir las actas y la documentación que le entreguen las Juntas Receptoras de votos y con estas elaborar un acta general municipal preliminar del escrutinio.

Finalmente se encuentran las Juntas Receptoras de Votos, que son nombradas treinta días antes de cualquier evento electoral y están conformadas por seis miembros propietarios y sus respectivos suplentes, estas funcionan por el tiempo que sea necesario para el cumplimiento de sus atribuciones, dentro de las cuales se encuentra recibir el material y documentos electorales, realizar el escrutinio una vez finalizada la elección y consignar el resultado en el acta correspondiente para posteriormente retornar a las Juntas Municipales los documentos electorales.

Circunscripciones electorales y asignación de escaños

La división administrativa del país está estructurada en catorce departamentos, los cuales a su vez se dividen en 262 municipios. Todos los departamentos están agrupados en tres zonas que son la Occidental, la Oriental y la Central. Cada departamento es dirigido por un Gobernador en representación del Poder Ejecutivo, el cuál es nombrado por el Presidente de la República y su cabecera es la capital del Departamento.

¹¹ Ídem.

Los Municipios son gobernados por los Concejos Municipales, que son elegidos cada tres años en una elección directa por los ciudadanos inscritos en la circunscripción municipal respectiva. Para las elecciones a la Asamblea Legislativa, la circunscripción utilizada es el departamento, donde se distribuyen 84 diputados para el total de 14 departamentos, elegidos por un período de tres años, con posibilidad de reelección inmediata, los cuales se asignan de acuerdo a la proporción poblacional de cada departamento. Actualmente la composición de la Asamblea Legislativa, de acuerdo a la circunscripción electoral se presenta en el cuadro a continuación.

Cuadro N° 1

Conformación de la Asamblea Legislativa según la circunscripción electoral en el período 2006-2009

Circunscripción	Número de Diputados
San Salvador	25
La Libertad	8
Santa Ana	7
San Miguel	6
Sonsonate	6
Usulután	5
Ahuachapán	4
La Paz	4
La Unión	4
Cuscatlán	3
Chalatenango	3
Morazán	3
San Vicente	3
Cabañas	3
Total	84

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador

Las elecciones legislativas se realizan mediante listas cerradas y bloqueadas, elaboradas previamente por los partidos políticos, con lo que los ciudadanos no votan por candidatos específicos sino por partidos políticos, así que finalmente los ciudadanos votan pero los partidos eligen.

Para las elecciones presidenciales, se toma al país como un solo distrito electoral y para establecer un resultado se utiliza el sistema de mayoría absoluta, según el cuál para ser electo presidente se hace necesario contar con la mitad más uno de los votos validos emitidos, si se diera el caso en que ningún partido política logra alcanzar la mayoría absoluta de los votos emitidos, se convocará entonces a una segunda elección en la que participarán únicamente los dos partidos que obtuvieron el mayor número de votos.

La segunda elección se debió realizar en El Salvador en el año 1994, cuando ningún partido logró alcanzar el umbral electoral de mayoría absoluta. Para esas elecciones, ARENA obtuvo

el 49,03% y el FMLN el 24,9% de los votos validos emitidos, por lo que ambos se volvieron a enfrentar en una segunda contienda electoral en la que ARENA obtuvo el 68, 35% de los votos frente a 31,65% alcanzado por el FMLN.

Por otro lado, con respecto a las elecciones legislativas, la fórmula utilizada es la de cociente electoral y residuo, según la cuál se dividen los votos validos obtenidos en cada departamento entre el número de diputados propietarios que corresponden al mismo departamento y de esta manera se obtiene el cociente electoral. De esta forma los partidos políticos o coaliciones podrán obtener escaños tantas veces como éste obtenido el cociente en el número de votos que hayan logrado. Los Diputados que queden sin asignarán se repartirán entre los partidos que alcancen el mayor residuo, en orden descendiente¹².

Para las elecciones de los Concejos Municipales, se utiliza, como ya se menciona, el municipio como circunscripción electoral, y es muy similar a la elección presidencial donde el partido que gana se lleva todo, por lo que en el ámbito municipal no existen niveles de representación o consejos pluripartidarios, pero es una elección sumamente importante ya que muchas veces incide sobre la votación legislativa.

Formas de candidatura

Como ya se menciona anteriormente, en El Salvador se realizan cuatro distintas elecciones, las presidenciales, las de la Asamblea, las del Parlamento Centroamericano y las municipales.

Para las elecciones presidenciales se elige al Presidente y al Vicepresidente por un período de cinco años, sin posibilidades de reelección, una vez en el poder, el Presidente tiene la potestad de nombrar a sus ministros. Para las elecciones a la Asamblea Legislativa se elige un total de 84 diputados de acuerdo a las circunscripciones electorales, sin embargo una vez que llegan al poder, se convierten en Legisladores del Pueblo y la Constitución establece que representan al pueblo entero y no tienen mandato alguno sobre opiniones o votos que emitan durante su ejercicio; estos son elegidos por un período de 3 años y tienen derecho a la reelección.

Otra forma de candidatura es la de los diputados electos para conformar el Parlamento Centroamericano, para cuyas elecciones se eligen 20 legisladores en representación del país, los cuales son electos por votación popular por un período de cinco años con posibilidad de reelegirse. Para las elecciones de los Consejos Municipales se elige un alcalde, un síndico y dos o más regidores dependiendo de la proporción de la población de cada municipio.

Procedimiento de votación

La convocatoria para las cuatro elecciones que se realizan en El Salvador son convocadas por el Tribunal Supremo Electoral, con cuatro meses previo a la fecha de las elecciones de las que se trate. Si las algunas de las elecciones coinciden en la fecha de realización, es decisión del Tribunal si estas se realizan simultáneamente o de forma separada.

¹² Ídem.

Se colocan en cada Municipio las Juntas Receptoras de votos, en proporción se establece una para un máximo de cuatrocientos electores. El material previsto para la votación debe ser recibido por estas juntas dos días previo a las elecciones. La votación da inicio a las seis de la mañana en la fecha establecida y esta no podrá ser interrumpida una vez iniciada. Los miembros de la Junta Receptora de votos son los primeros en votar, y su carnet electoral les será retenido hasta finalizar la elección; posteriormente se abre la urna a los ciudadanos¹³.

Desde iniciada la votación debe elaborarse un acta que contenga la integración de la Junta, la cantidad de papeletas entregadas, las papeletas no utilizadas, el número de votantes que asistieron a las urnas y cualquier otro pormenor que se de durante la votación, dicha acta debe estar firmada por los miembros de la Junta y los vigilantes de los partidos políticos y posteriormente enviada al Tribunal.

Los electores presentan ante la Junta su carnet electoral, el cuál les será devuelto una vez que hayan emitido el voto y se sellará el nombre del votante en el padrón electoral y se le solicitará la firma al votante. Las papeletas que se encuentren dañadas deberán reponerse inmediatamente.

La votación seguirá durante el día de manera continua hasta las cinco de la tarde

Una vez concluido el período de votación, los miembros de la Junta levantarán el acta de cierre y empezaran a realizar el escrutinio, para lo que en primer lugar contarán las papeletas sobrantes y las inutilizables y pondrán el número de estas en el acta, posteriormente abrirán el depósito de votos y procederán a separar las papeletas e iniciar el conteo a favor de cada partido, así como los votos nulos y las abstenciones y continuarán con el levantamiento del acta, en la que se dará cuenta del número de papeletas recibidas, el número de votos impugnados, los votos nulos, las abstenciones y las papeletas sobrantes, inutilizadas, sobrantes y faltantes. El acta deberá estar firmada por los miembros de la Junta y los observadores de los Partidos

Una vez verificado todo lo anterior, las papeletas separadas se empacarán y se entregarán a la Junta Electora Municipal, junto con las actas elaboradas. Una copia del acta del escrutinio debe ser obligatoriamente entregada a los vigilantes de los partidos políticos que asistieron en el acto.

El resultado expresado en el acta, será comunicado por las Juntas Receptoras de votos al Tribunal por medio de un telegrama u otro medio telegráfico. Por otro lado la Junta Electoral Municipal debe realizar el escrutinio preliminar por actas y levantar un acta general y enviar dicha documentación a la Junta Electoral Departamental correspondiente finalmente la Junta Electoral Departamental enviará al Tribunal las actas y la documentación correspondiente.

Finalmente, una vez que el Tribunal recibe las actas, debe proceder a realizar el escrutinio final en la forma que considere conveniente, tomando como base el acta de cierre de escrutinio de las Juntas Receptoras de Votos y lo hará por Municipio o por Departamento

¹³ Ídem.

recibido. En el escrutinio deben estar presentes el Fiscal General de la República y los miembros de las Juntas Electorales Departamentales. Una vez terminado el escrutinio se procederá a hacer la declaratoria de la elección¹⁴.

2.2 Sistema de Partidos

De acuerdo con lo establecido en el artículo 85 de la Constitución de la República de El Salvador, la expresión del sistema pluralista se da por medio de los partidos políticos, que son considerados como el único instrumento para el ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno¹⁵.

Según el artículo 151 del Código Electoral, se hace necesario la voluntad de al menos cien ciudadanos para la constitución de un partido político, estos deben tener capacidad de voto, domicilio y residencia en el país y esto debe hacerse constar en el acta de constitución en la presencia de un notario. Además dicha acta constitutiva deberá contener el nombre, apellido, edad, profesión, oficio, nacionalidad y número de carnet electoral de cada uno de los fundadores. También debe presentar la denominación del partido, los colores, emblemas y distintivos; así como la exposición clara de los objetivos y el nombre, apellidos y cargo de los directivos provisionales. Debe también incluir una propuesta solemne de que sus actividades serán desarrolladas conforme la Constitución y demás leyes¹⁶.

Los directivos provisionales del partido deben presentar una solicitud al Tribunal para que les autorice la realización de actos proselitistas para poder reunir el número de afiliados necesarios para la inscripción del partido. A esta solicitud se le debe adjuntar el acta de la escritura de constitución y los libros necesarios para el registro de los afiliados. Si el Tribunal considera que se cumple con lo establecido entonces se le autoriza a las actividades de proselitismo y se les entregan sus respectivos credenciales.

Una vez que un partido político queda debidamente inscrito, los partidos están obligados a cumplir con los estatutos que rigen las actividades internas de todos sus organismos. La estructura del estatuto debe contener nombre y divisa, los organismos del partido, las facultades y deberes de estos, la forma de convocar a reuniones, el quórum necesario para dar por instaladas las reuniones de sus organismos y los acuerdos; los derechos, deberes y sanciones de sus miembros, los recursos legales a los que sus miembros tengan derecho; además los causales de disolución o remoción de los integrantes de los organismos.

Con respecto al sistema de partidos que se ha originado en El Salvador, gracias al sistema electoral, a sus barreras, a sus listas cerradas y a los clivajes sociales, Álvaro Artiga señala que en El Salvador se estructuró un sistema de partidos de tipo pluralismo polarizado, refiriéndose a la tipología utilizada por Sartori. Artiga señala que esta estructuración es el

¹⁴ Ídem.

¹⁵ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. *Constitución de la República de El Salvador*. En: <http://www.constitution.org/cons/elsalvad.htm>

¹⁶ Ídem.

resultado de las secuelas del régimen que prevalecía en el país principalmente desde 1930, a raíz de esto, señala que se fue gestando un sistema de partidos con alta polarización, cuyos partidos lograron la consolidación después de 1994 con la apertura del régimen¹⁷.

La línea que articula la competición del sistema de partidos salvadoreños es el eje izquierda-derecha, esta polarización suele indicar los niveles de inclusión del sistema y la capacidad de influencia de los partidos. Muchas veces se señala que sobre la base de esa polarización descansan los legados de la guerra, la crudeza, la duración y lo reciente de esa experiencia¹⁸. La historia demuestra que tras la conclusión de conflictos armados internos, el sistema tiende a polarizarse producto de los conflictos que se genera por la conquista del electorado.

Un ejemplo de esa tendencia al pluralismo polarizado es que entre 1983 y 2003, treinta y seis partidos políticos han participado en procesos electorales; sin embargo, solamente cuatro se mantienen en un relativo nivel de institucionalización. ARENA, PCN, PDC, FMLN, ya que han logrado un mejor desempeño electoral producto del clivaje y de las alianzas que se producen para gobernar en las dimensiones municipales, legislativas o de gobierno nacional.

Es importante anotar que de estos cuatro partidos que han logrado mantener un nivel de institucionalidad, son dos los que desde la década de los noventa se han repartido la mayoría de los votos para las elecciones presidenciales, sin embargo, solamente uno se ha podido consolidar en el poder; Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) son estos dos contendientes, siendo ARENA el partido que se encuentra en el poder desde 1989. En el cuadro que se presenta a continuación se puede observar el porcentaje de votos obtenidos por ambos partidos desde 1994.

Cuadro N° 2

Porcentaje de votos obtenidos por los partidos ARENA y FMLN en las elecciones presidenciales de 1994 a 2004

Partido	1994(1)	1994(2)	1999	2004
ARENA	49,03	68,35	51,96	57,51
FMLN	24,9	31,65	29,05	35,68
Total	73,93	100	81,01	93,19

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de Political Database of the Americas

Es evidente, teniendo en cuenta los datos del cuadro anterior, como en la última década, a pesar de que el sistema de partidos se caracterice como pluralismo polarizado, al menos con respecto a las elecciones presidenciales, ARENA ha logrado esa conquista de una mayoría del electorado. Es importante también tener en cuenta, que la mayor expresión de este sistema polarizado es la existencia de estos dos partidos, ya que estos se ubican en los extremos del

¹⁷ Artiga, Álvaro. Gobierno Divido y espacios para la incidencia de la sociedad civil. En Vargas, Jean Paul y Pallavicini, Violeta (coordinadores). 2007. Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y El Salvador. Madrid: Fundación Carolina.

¹⁸ Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. Las instituciones democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento. San Salvador: FUSADES.

continuo izquierda-derecha, siendo ARENA el que se ubica a la derecha y FMLN a la izquierda del espectro electoral.

Sin embargo, podemos denotar, tal como lo señala Álvaro Artiga que en el caso de las elecciones presidenciales parece que el sistema se encamina hacia un bipartidismo, pero si tomamos en cuenta el escenario de las elecciones legislativas podemos ver como si se trata de un sistema de multipartidismo bipolar polarizado y afirmar que la causa del diferente comportamiento entre unas elecciones y otras es el hecho de que estas no son simultaneas, por lo que las elecciones presidenciales no ejercen una gran influencia en las legislativas, como si ocurre en otros países¹⁹.

El cuadro que se presenta a continuación, presenta los porcentajes de las elecciones legislativas desde el año 1994, donde se muestra que el FMLN y ARENA si concentran una mayoría de los porcentajes pero dejando espacio a los otros partidos para que en una menor medida sean parte del Poder Legislativo.

Cuadro N° 3

Porcentaje de votos obtenido por los partidos ARENA y FMLN, CDU, PDC y PCN en las elecciones legislativas de 1994 a 2006

Partido	1994	1997	2000	2003	2006
ARENA	45	34,4	36	31,9	39,2
FMLN	21,4	33	35,2	34	39,3
CDU	np	np	5,4	6,4	3,1
PDC	17,9	8,4	7,2	7,3	6,9
PCN	6,2	8,7	8,8	13	11,4

Fuente: Elaboración propia en base a Artiga-González 2007

Podemos ver entonces como el espacio para otros partidos es reducido, pero no podemos hablar de un bipartidismo, a pesar de que el porcentaje de votos entre el FMLN y ARENA ha tendido a igualarse.

Podemos decir entonces que, siguiendo la línea de Artiga, el sistema de partidos salvadoreño si puede considerarse como un pluralismo polarizado con dos partidos fuertes y un tercero del cuál depende la gobernabilidad del presidencialismo salvadoreño, constituyéndose este partido, o bien éste como coalición de algunos partidos, en un actor clave en el escenario del sistema de partidos²⁰.

Finalmente es importante recapitular que la tendencia a esa conformación del sistema de partidos responde a los siguientes factores, en primer lugar debido al multipartidismo, ya que gran cantidad de partidos se enfrentan en las elecciones y este número ha tendido a crecer de una elección a otra, en segundo lugar por la polarización ideológica, ya que según un estudio

¹⁹ Artiga, Alvaro. *Gobierno Divido y espacios para la incidencia de la sociedad civil*. Op cit.

²⁰ Artiga, Álvaro. El Sistema de Partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en El Salvador 1982-2003. Ponencia para la mesa sobre "Partidos Políticos" del I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica. Agosto, 2003.

de la Universidad de Salamanca, El Salvador constituye el sistema más polarizado de Centroamérica, ya que posee los dos partidos que se ubican más en los extremos del espectro ideológico y esta polarización se ve reflejada en el comportamiento electoral de la población²¹.

El tercer factor es el hecho de que en esos extremos del espectro electoral izquierda-derecha no se encuentran los partidos pequeños o emergentes, sino los partidos mayoritarios que concentran el poder. Por el sistema de partidos y por la historia reciente de polarización político – partidaria, no existen muchos espacios al nivel nacional para la emergencia de los partidos pequeños, como lo precisaba en una entrevista Nidia Hidalgo²².

2.3 Sistema de Gobierno

De acuerdo con la Constitución de la República de El Salvador, este país está constituido en un gobierno republicano, democrático y representativo basado en un sistema presidencialista caracterizado por tener como órganos componentes del Gobierno al Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial²³. En la figura del Presidente recae una especial importancia al ser el centro del gobierno.

A pesar de que se habla de una separación de poderes, podemos decir que la línea que separa las funciones no es absoluta, por lo que existen competencias que pueden asumir en conjunto los poderes o bien atribuciones que tradicionalmente han sido responsabilidad de un poder, ahora las comparten con otro poder, por esto hablamos de las facultades legislativas del Poder Ejecutivo.

Con respecto a esto, María Silvia Guillén en una entrevista comento que el sistema de gobierno salvadoreño es presidencialista y que la mayor prueba de esto es que las grandes definiciones institucionales a nivel de los tres órganos del estado, pero especialmente del Ejecutivo, están definidas por el Presidente, lo cuál es posible por que existe una mayoría simple en la Asamblea Legislativa que define todo lo referido a la gran parte de las decisiones en el órgano legislativo, y esta mayoría simple la logran los partidos de la derecha, que son quienes están permanentemente decididos a aprobar lo que venga del Ejecutivo sin discusión²⁴.

²¹ Whitehead, Laurence *et al.* (Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá y Universidad de Oxford). 2006. *Perfil de gobernabilidad de El Salvador*. Madrid: Trama Editorial.

²² Entrevista realizada el 12 de marzo de 2007

²³ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. *Constitución Política de la República de El Salvador*. Op. cit.

²⁴ Guillén, María Silvia. Entrevista realizada a María Silvia Guillén, Directora Ejecutiva de FESPAD, por la Fundación Arias, el día 13 de marzo de 2007.

Facultades legislativas del Poder Ejecutivo

Según lo establece la Constitución de la República de El Salvador, El Presidente comparte con el Poder Legislativo ciertas atribuciones entre las que se encuentran la participación en el proceso de elaboración y promulgación de las leyes, ya que el artículo 133 de la Constitución le otorga a éste iniciativa de ley por medio de sus Ministros.

Cuando un proyecto de ley ya ha sido discutido y aprobado se enviará al Poder Ejecutivo dentro de los diez días posteriores a su aprobación, esto para que el Órgano Ejecutivo lo sancione y lo publique como ley, esto si no encuentra objeciones en el mismo.

De esta manera se le da al Presidente la posibilidad de sancionar o bien de vetar el proyecto de ley. El Presidente tiene en este caso, posibilidad de veto parcial o global, si el Presidente no actúa en el tiempo correspondiente, el proyecto de ley se considerara sancionado y se convertirá en ley. Sin embargo, es importante anotar que, ya sea parcial o total, el veto puede ser superado por la mayoría calificada de 56 diputados, es decir las dos terceras partes del Congreso, no obstante si este escenario se presenta, El Presidente tiene la posibilidad de acudir a la Suprema de Justicia para que finalmente esta tome la decisión²⁵.

Otra de las potestades legislativas que la Constitución le confiere al Presidente está expresa en el artículo 168, y versa sobre la posibilidad que tiene el Presidente de influir en la designación de funcionarios de entre los cuales la Asamblea Legislativa debe elegir dos designados a la Presidencia de la República, esto por excelencia ha sido responsabilidad de la Asamblea²⁶.

Finalmente en el artículo 167, la Constitución señala que El Presidente posee la facultad de proponer a la Asamblea Legislativa, por medio del Consejo de Ministros, la suspensión de garantías constitucionales y de convocar de manera extraordinaria a sesionar a la Asamblea Legislativa cuando los intereses de la República así lo demanden.

Es importante anotar que la combinación de sistema presidencialista y sistema multipartidario de partidos como se da en El Salvador, otorga una importante cuota de poder al Presidente en el proceso de controlar el desempeño del congreso, además las facultades establecidas por la Constitución le permiten el control del desempeño del Legislativo, sobre todo cuando las alianzas establecidas en el parlamento superan el apoyo a la figura presidencial.

Características institucionales de los gabinetes presidenciales

El Reglamento Interno del órgano Ejecutivo establece que la integración del Órgano Ejecutivo está compuesta por El Presidente y Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes. Como representante de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo, al Presidente le corresponde controlar, dirimir y dirigir las

²⁵ Artiga, Álvaro. El Sistema de Partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en El Salvador 1982-2003. Op. cit.

²⁶ Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. *Constitución Política de la República de El Salvador*. Op. cit.

acciones de las Secretarías de Estado y las dependencias de estas. Según lo estipula la Constitución, El Presidente de la República tiene la atribución exclusiva de organizar su Gabinete Presidencial²⁷.

Por lo tanto, el Gabinete Presidencial está compuesto por los Ministros y Viceministros de Estado, los cuales deben, previo a la toma de posesión de sus cargos, rendir la protesta constitucional ante el Presidente de la República. Además, una vez que se encuentran en su cargo deben asistir al despacho del Presidente siempre que este se los solicite y su función especial es intervenir en la formulación y realización de la política nacional dentro del ramo que le compete²⁸.

Actualmente, el Gabinete se compone de trece Ministerios, cada uno con su respectivo Ministro y Viceministro; estos son: el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Gobernación, el de Seguridad Pública y Justicia, el de Hacienda, el de Economía, el de Educación y el de Defensa Nacional; también está el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, el de Agricultura y Ganadería, el de Salud Pública y Asistencia Social, el de Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano, el Ministerio de Medio Ambiente y de Recursos Naturales y finalmente el Ministerio de Turismo.

Los Ministros son independientes en el desempeño de sus funciones y están obligados a dar audiencia al público, al menos una vez a la semana, además tienen la importante función de ejercer el papel de medios de comunicación entre su cartera y el Poder Ejecutivo.

Relaciones constitucionales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Como se señaló anteriormente, la separación de poderes no es absoluta, ya que se da en algunos casos la existencia de funciones conjuntas, como se mencionó anteriormente. Podemos decir entonces que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo son básicamente la existencia de esas competencias que comparten ambos poderes o bien el control de uno sobre el otro, por lo tanto estas relaciones pueden darse desde la Asamblea hacia el Ejecutivo o desde el Ejecutivo hacia la Asamblea.

En primer lugar, en referencia a las relaciones que provienen desde la Asamblea, podemos mencionar en primer lugar, y según lo establece la Constitución, la potestad de ratificar o bien denegar la ratificación de pactos o tratados que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, con lo que se le atribuye un gran poder en la última escala de la decisión.

El Legislativo tiene también la potestad de decretar el Presupuesto de los Ingresos y Egresos de la Administración Pública, además de crear plazas y asignar sueldos a funcionarios y empleados del Servicio Civil. Estas atribuciones le dan nuevamente un claro poder a la

²⁷ Corte Suprema de Justicia de El Salvador. 2007. "Reglamento Interno de Órgano Ejecutivo de El Salvador". Disponible en: <http://www.csj.gob.sv/>.

²⁸ Ídem.

Asamblea, ya que el presupuesto de la Administración es un tema de suma importancia y de gran preocupación para el Ejecutivo, por lo tanto, este escenario puede prestarse para la negociación de ambos órganos.

Otra de las relaciones que se dirige desde la Asamblea se refiere a la capacidad de la misma para resolver las renunciaciones interpuestas y licencias solicitadas por el Presidente y el Vicepresidente, es decir en este caso también se les concede gran potestad de decisión.

Por otro lado, el Legislativo tiene también la potestad de aprobar o desaprobar el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros. Se le otorga también a la Asamblea la facultad de interpelar a los Ministros o a presidentes de las Instituciones Oficiales Autónomas, cuando así lo consideren, además tiene la atribución de recomendar al Presidente de la República la destitución de alguno de los Ministros del Estado, esto como resultado de una investigación de sus comisiones especiales.

Todas estas constituyen relaciones entre ambos poderes que se dan desde el Legislativo hacia el Ejecutivo, relaciones que se basan más que todo en la cooperación y el ejercicio del control de un órgano sobre el otro. Por ejemplo, una estrategia de ARENA para obtener el apoyo del partido bisagra PCN es mediante el ofrecimiento de puestos importantes en el Directorio Legislativo de la Asamblea Legislativa, para de esta forma asegurarse de una mayoría parlamentaria.

Pasando entonces a las relaciones que se dan desde el Ejecutivo hacia el Legislativo, como ya se mencionó anteriormente, el Ejecutivo tiene la capacidad de proponer a la Asamblea la suspensión de garantías constitucionales, o de convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, cuando en ambos casos el Ejecutivo considere que la República lo demanda.

Además, como ya se esbozó también, el Presidente tiene la capacidad de influir en la designación de los funcionarios que le compete a la Asamblea Legislativa.

La facultad que más caracteriza la existencia de relaciones entre el Ejecutivo e el Legislativo, es la potestad de cumplir la capacidad de iniciativa en la presentación de los proyectos de ley, la cuál le otorga al Ejecutivo la posibilidad de proponer directamente sus iniciativas para convertirlas en ley, además de tener la capacidad de vetarlas o bien promulgarlas.

De acuerdo al informe del Perfil de Gobernabilidad de El Salvador, basándose en un estudio del PNUD, existen dos factores claves para comprender mejor las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y son el número de vetos presidenciales presentados y los atrasos en la aprobación del Presupuesto Nacional²⁹. Con respecto al tema de los vetos presidenciales, el cuadro que se presenta a continuación contiene el comportamiento en las últimas cuatro Administraciones. A pesar de que el presente estudio abarca desde el año 1998, se incluye una elección más para que se pueda visualizar mejor el comportamiento del veto presidencial.

²⁹ Laurence Whitehead y otros. *Perfil de Gobernabilidad de El Salvador*. Op. cit.

Cuadro N° 4

**Cantidad de vetos presidenciales presentados según período
de administración de 1989 a 2007**

Período	1989-1994	1994-1999	1999-2004	2004-2009
Número de vetos presentados	1	4	58	0
Contexto	Hubo una composición favorable para el Ejecutivo de las dos legislaturas que coincidieron con su período de gestión.	Se establecieron pactos que permitieron coordinar el trabajo del Gobierno con dos legislaturas.	La participación del partido de Gobierno en la composición de la Asamblea disminuyó, a la vez que se volvieron más tensas las relaciones con otros partidos.	Las alianzas con otros partidos y los fraccionamientos del principal partido de oposición le han permitido al Ejecutivo evitar el uso de vetos.

Fuente: Whitehead, Laurence et al. *Perfil de Gobernabilidad de El Salvador*. Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo, Universidad de Alcalá. España. 2005.

Se puede entonces observar en el cuadro anterior, como dependiendo del contexto que se da en el momento de la Administración y como también la composición del Congreso determina en gran medida el comportamiento del veto, que es entonces uno de los principales factores de la relación Ejecutivo-Legislativo.

Con respecto al tema de el Presupuesto Nacional, se refiere al tiempo que tarda para los congresistas llegar a un acuerdo con respecto a la aprobación del mismo, lo cuál causa una tensión en las relaciones con el Ejecutivo, por ejemplo para el año 2004, el país inicio el año sin un presupuesto aprobado y el mismo fue sancionado hasta mediados de ese año³⁰.

III. Gabinete Presidencial

3.1 Potestades del Gabinete Presidencial

La dirección general de la política

El poder Ejecutivo de la República de El Salvador está compuesto por “El Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros y Viceministros de Estado y sus funcionarios dependientes.” (art. 2 del Reglamento Interno del Órgano Legislativo). El Consejo de Ministros está integrado por el Presidente, el Vicepresidente y los Ministros de Estado (art. 150, Const.)

La Constitución Política de El Salvador, en su art. 167 enumera las siguientes potestades del Consejo de Ministros:

³⁰ Ídem.

Art. 167.- Corresponde al Consejo de Ministros:

1. Decretar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su propio reglamento;
2. Elaborar el plan general del Gobierno;
3. Elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal; También conocerá de las reformas a dicho presupuesto cuando se trate de transferencias entre partidas de distintos Ramos de la Administración Pública;
4. Autorizar la erogación de sumas que no hayan sido incluidas en los presupuestos, a fin de satisfacer necesidades provenientes de guerra, de calamidad pública o de grave perturbación del orden, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida, informando inmediatamente a la Junta Directiva de la misma, de las causas que motivaron tal medida, a efecto de que reunida que fuere ésta, apruebe o no los créditos correspondientes;
5. Proponer a la Asamblea Legislativa la suspensión de garantías constitucionales a que se refiere el Art. 29 de esta Constitución;
6. Suspender y restablecer las garantías constitucionales a que se refiere el Art. 29 de esta Constitución, si la Asamblea Legislativa no estuviere reunida. En el primer caso, dará cuenta inmediatamente a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa, de las causas que motivaron tal medida y de los actos que haya ejecutado en relación con ésta;
7. Convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, cuando los intereses de la República lo demanden;
8. Conocer y decidir sobre todos los asuntos que someta a su consideración el Presidente de la República.

Resumiendo este artículo constitucional, incumbe al Presidente, en colaboración con su gabinete, realizar la función ejecutiva, es decir dirigir la política general, lo que principalmente consiste en elaborar y ejecutar el plan de gobierno y el presupuesto. Como en la mayoría de los regimenes presidenciales, el Presidente de la República es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, y es elegido con el Vicepresidente por un período de 5 años. Le corresponde al Presidente sancionar, promulgar, publicar y ejecutar las leyes (art. 166, Constitución).

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo precisa en su art. 10 que “los Ministros y Viceministros de Estado, tienen como función especial intervenir en la formulación y realización de la política nacional, en los ramos de su competencia y promover, desarrollar y vigilar su cumplimiento.” El Gabinete Presidencial tiene entonces el papel de asesorar al Presidente y de ayudarlo en la ejecución de sus políticas. Además de eso, el gobierno tiene la función de participar en la elaboración de los presupuestos y de convocar al Congreso.

A continuación se dibujarán las potestades formales e informales del Presidente salvadoreño. Dichos poderes formales (constitucionales) se dividen entre poderes legislativos – que pueden ser reactivos o proactivos – y los poderes no legislativos del Presidente. También se identificarán a los poderes informales del Presidente, principalmente ligados a su control del partido oficialista y a la formación del gabinete presidencial.

Los poderes reactivos del Presidente

Los poderes reactivos se refieren a los poderes que permiten al Presidente reaccionar para frenar o impedir los intentos del parlamento de modificar el *statu quo*. En el contexto

constitucional salvadoreño, se pueden identificar a tres poderes reactivos del Presidente: el poder de veto, el poder de veto parcial y la devolución con observaciones.

El principal poder reactivo que un Presidente puede detener es el poder de veto. Con la emisión de un veto, el Presidente puede impedir la aprobación de una ley aprobada por el parlamento. Con un veto presidencial, se devuelve el proyecto de ley al parlamento, que sólo podrá sobrepasar el veto con una mayoría calificada (art. 137, Const.)

El poder de veto parcial es un poder similar al poder de veto. Esta facultad le permite al Presidente sancionar y promulgar sólo una parte de un artículo de ley y devolver el resto del proyecto de ley a la Asamblea Legislativa con lo que no está de acuerdo. Esta facultad le permite al Presidente ejercer una influencia considerable en el proceso de formación de la ley.

La devolución con observaciones es la tercera facultad reactiva del Presidente. Se refiere a la posibilidad de devolver un proyecto legislativo al Parlamento. Esta facultad queda expresada en el art. 137 de la Constitución: “Si lo devolviera con observaciones (...)” Con la devolución con observaciones la ley no es sancionada pero enviada al Parlamento para ser debatida nuevamente, acompañado de una carta del Presidente conteniendo sus objeciones al proyecto de ley.

La Asamblea puede aceptar o rechazar las observaciones del Presidente. En la práctica, la Asamblea acepta las observaciones formuladas por el Presidente en el 50% de los casos de modo que el efecto de este poder es similar al poder de veto, porque le da al Poder Ejecutivo la posibilidad de influir en la formulación misma de las leyes (Miranda Baires, 2006).

Los poderes proactivos del Presidente

Los poderes proactivos del Presidente conciernen las facultades del presidente para impulsar una legislación nueva, principalmente mediante su derecho de iniciativa de ley.

En El Salvador, el Presidente de la República, por medio de sus Ministros, tiene el derecho de iniciativa de ley que comparte con la Asamblea Legislativa, como estipulado en el art. 133 de la Constitución. El poder de iniciativa de Ley le permite al Presidente influir directamente en la agenda legislativa, y presentar leyes sobre temas relacionados con la política nacional.

En comparación con otros países latinoamericanos, el Presidente de El Salvador tiene posibilidades relativamente grandes para intervenir en el proceso legislativo, principalmente porque es relativamente fuerte en la definición del presupuesto, si dispone de una mayoría absoluta en el Parlamento (Miranda Baires, 2006).

Se puede afirmar que en el contexto salvadoreño, los poderes reactivos son más importantes que los poderes proactivos. Eso no significa que el Presidente no tenga influencia en el proceso legislativo, al contrario, pero que ejerce esta influencia prioritariamente usando sus poderes reactivos o apoyándose en la coalición parlamentaria que apoya su gestión.

El cuadro siguiente contabiliza las iniciativas de reforma constitucional, de ley y de código en el período de 2003 a 2006. En este período, la tasa de contribución del Ejecutivo en la producción legislativa ha sido relativamente, y no sobrepasó el 4,5%. Este dato no tendría que interpretarse como una muestra de la poca influencia del Presidente en el proceso legislativo, sólo que casi 95% de las iniciativas legislativas se originaron en el Parlamento. La mayoría de las iniciativas provinieron del partido oficialista ARENA, que está bajo el control por el Presidente de la República, como ya lo establecimos más adelante (Artiga-González, 2006).

Cuadro N° 5

Iniciativas de reforma constitucionales, de leyes y de códigos: 2003-2006

Reforma	Iniciativa		Total
	Presidencial	Parlamentaria	
Leyes y Constitución	3	65	68
Códigos	1	20	21
Total	4	85	89

Fuente: Artiga-González, 2007

Asimismo, no existe la posibilidad de “gobernar por decretos”, como en otros países latinoamericanos, es decir que el Presidente no puede legislar sin el consentimiento formal de la Asamblea Legislativa. Los decretos que puede emitir la Presidencia tienen un rango relativamente limitado porque sólo abarcan asuntos administrativos (art. 168 de la Const.). Dichos decretos sólo se limitan a reglamentar la aplicación de las leyes aprobadas por el Parlamento. El Presidente no puede ultrapasar estos límites, porque si los excede serán considerados como nulos o serán sometidos a la aprobación de la Asamblea Legislativa (art. 164, Const.), con lo cual el decreto no puede convertirse en ley.

Las potestades no legislativas del Presidente

Además de las atribuciones legislativas del Presidente, también le corresponden atribuciones no legislativas. El Presidente puede por ejemplo controlar el procedimiento de nominación de los altos funcionarios del Estado. El art. 166 de la Constitución le otorga al Presidente el derecho de influir en la designación de funcionarios. El Presidente propone a dos candidatos para un puesto específico y luego la Asamblea Legislativa elige uno de los dos.

Asimismo, el Presidente tiene la potestad exclusiva de designar los miembros de su gabinete, sin necesidad de consentimiento del Poder Legislativo. Un privilegio adicional del Presidente indicado en el art.167 de la Constitución que indica que “el Presidente puede proponer a la Asamblea Legislativa, a través del Consejo de Ministros, la suspensión de garantías constitucionales y convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, cuando los intereses de la República lo demanden.”

Además de lo especificado anteriormente, el art. 168 de la Constitución de la República de El Salvador enumera las siguientes “atribuciones y obligaciones” del Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, los tratados, las leyes y demás disposiciones legales;
2. Mantener ileso la soberanía de la República y la integridad del territorio;
3. Procurar la armonía social, y conservar la paz y tranquilidad interiores y la seguridad de la persona humana como miembro de la sociedad;
4. Celebrar tratados y convenciones internacionales, someterlos a la ratificación de la Asamblea Legislativa, y vigilar su cumplimiento;
5. Dirigir las relaciones exteriores;
6. Presentar por conducto de los Ministros, a la Asamblea Legislativa, dentro de los dos meses siguientes a la terminación de cada año, el informe de labores de la Administración Pública en el año transcurrido. El Ministro de Hacienda presentará además, dentro de los tres meses siguientes a la terminación de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y el estado demostrativo de la situación del Tesoro Público y el Patrimonio Fiscal.
Si dentro de esos términos no se cumpliere con estas obligaciones, quedará por el mismo hecho depuesto el Ministro que no lo verifique, lo cual será notificado al Presidente de la República inmediatamente, para que nombre el sustituto. Este presentará dentro de los treinta días siguientes el informe correspondiente. Si aún en este caso no se cumpliere con lo preceptuado, quedará depuesto el nuevo Ministro;
7. Dar a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le pida, excepto cuando se trate de planes militares secretos. En cuanto a negociaciones políticas que fuere necesario mantener en reserva, el Presidente de la República deberá advertirlo, para que se conozca de ellas en sesión secreta;
8. Sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar;
9. Proporcionar a los funcionarios del orden judicial, los auxilios que necesiten para hacer efectivas sus providencias;
10. Conmutar penas, previo informe y dictamen favorable de la Corte Suprema de Justicia;
11. Organizar y mantener la Fuerza Armada y conferir los grados militares de conformidad con la ley;
12. Disponer de la Fuerza Armada para el mantenimiento de la soberanía, el orden, la seguridad y la tranquilidad de la República, y llamar al servicio la fuerza necesaria, además de la permanente, para cumplir tales fines;
13. Dirigir la guerra y hacer la paz, y someter inmediatamente el tratado que celebre con este último fin a la ratificación de la Asamblea Legislativa;
14. Decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde;
15. Velar por la eficaz gestión y realización de los negocios públicos;
16. Proponer las ternas de personas de entre las cuales deberá la Asamblea Legislativa elegir a los dos designados a la Presidencia de la República;
17. Ejercer las demás atribuciones que le confieren las leyes.

Los poderes informales del Presidente: la influencia presidencial en la definición de la agenda legislativa

En la práctica, los poderes en el proceso legislativo del Presidente van más allá de las prerrogativas otorgados por la Constitución. En teoría se clasifica al Poder Ejecutivo salvadoreño como moderado de acción y moderado de reacción, o moderado de acción y moderado de acción, según las tipologías.

Sin embargo, la influencia del presidente en el proceso legislativo se explica gracias a la importancia de sus poderes partidarios. La eficacia del Presidente en la ejecución de su agenda política y en su dominio del proceso legislativo, depende del apoyo de su partido en la Asamblea Legislativa, así como de una coalición interpartidaria mayoritaria.

En el caso de El Salvador, se ha podido observar que durante los períodos constitucionales posteriores a la guerra civil, la Presidencia siempre ha podido contar con un apoyo mayoritario en la Asamblea Legislativa, con la excepción del mandato del Presidente Francisco Flores (1999-2004).

Bien que a partir de 1988, el partido oficialista nunca ha contado con una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, casi siempre ha logrado establecer coaliciones parlamentarias para tener un margen de acción suficiente para la ejecución de los proyectos de gobierno del Presidente. Desde 1988 hasta la fecha, el partido oficialista ARENA siempre ha contado con la alianza con el partido bisagra PCN para brindarle la mayoría suficiente para poder gobernar. De hecho, el apoyo de ARENA al Presidente ha sido “casi incondicional” (Álvaro Artiga). Hector Dada llega a afirmar que “quien decide es el presidente, no la fracción. La fuerza del presidente es el hábito que tiene la fracción de gobierno de obedecer al presidente, de creer que está aquí para apoyar al presidente.”

Gracias a esta alianza los gobiernos salvadoreños han podido gozar de una relativa estabilidad. “La capacidad de los presidentes salvadoreños para hacer alianzas con otros partidos les ha permitido tomar decisiones y ponerlas en práctica, sin caer en la inestabilidad política de otros países latinoamericanos” (Miranda Baires, 2006).

En la última década, las alianzas parlamentarias eran claves para la estabilidad y la eficacia del gobierno. Se tiene que evocar también la alta disciplina partidaria de los partidos políticos salvadoreños, el partido oficialista siempre apoyó de forma coherente y consistente las políticas presidenciales. Eso conduce una persona entrevistada en esta investigación a afirmar que “la Asamblea Legislativa, más que reactiva, es sometida.”

Varios entrevistados afirman que la influencia del Poder Ejecutivo en el proceso legislativo es sumamente grande. El diputado Juan Pablo Escobar incluso llega a afirmar que “las instituciones políticas son manipuladas por el Poder Ejecutivo. Quien realmente define la agenda legislativa es el Presidente.” Lo mismo dice el dr. Héctor Dada quien afirma que el “Poder Ejecutivo domina el trabajo legislativo, especialmente ahora porque por primera vez en la historia, el Presidente de la República es Presidente ARENA.”

En el contexto constitucional salvadoreño es el Presidente que tiene el protagonismo y que, mediante las herramientas constitucionales y partidarias, impone su agenda a la Asamblea Legislativa. En este marco, la poca utilización del derecho de iniciativa legislativa se explica por el peso considerable que tiene el Presidente sobre la fracción del partido oficialista en el Parlamento – el Presidente de la República actual también es el Presidente del partido oficialista ARENA – de forma que no necesita usar de esta prerrogativa para poder tener una influencia sobre la agenda legislativa.

3.2 Funcionamiento del Gabinete Presidencial

El art. 159 de la Constitución de El Salvador define las funciones del gabinete presidencial. *“Para la gestión de los negocios públicos habrá las Secretarías de Estado que fueren necesarias, entre las cuales se distribuirán los diferentes Ramos de la Administración. Cada Secretaría estará a cargo de un Ministro, quien actuará con la colaboración de uno o más Viceministros. Los Viceministros sustituirán a los Ministros en los casos determinados por la ley.”*

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo (RIOE) fue revisado el 11 de junio de 2007. Sin embargo, no hubo modificaciones substanciales respecto al funcionamiento del Gabinete Presidencial. Se establecen un Consejo de Ministros, compuestos por el Presidente y presidido por el, los Ministros y los Viceministros, que se reúne una vez al mes. También existen Comisionados Presidenciales constituidos por funcionarios designados por el Presidente encargados del seguimiento de una política específica.

El Consejo Ministerial tiene la responsabilidad compartida de la ejecución de la política. El Presidente tiene iniciativa de ley, pero solamente a través de sus ministros. Asimismo, el art. 163 de la Constitución precisa que las decisiones del Presidente necesitan del acuerdo de los integrantes del Gabinete Presidencial, es decir que las decisiones del Presidente necesitan la firma de los ministros o viceministros concernidos para tener vigencia. *“Los decretos, acuerdos, ordenes y providencias del presidente de la republica deberán ser refrendados y comunicados por los ministros en sus respectivos ramos, o por los viceministros en su caso. Sin estos requisitos no tendrán autenticidad legal.”*

Este procedimiento de refrendo es una cuestión meramente formal, puesto que los ministros son nombrados de forma unipersonal por el Presidente de modo que difícilmente los ministros se opondrán a él. Al igual, el Gabinete principalmente tiene una función de asesoría al Presidente, proponiéndole políticas o brindándole un apoyo técnico en la ejecución de sus políticas.

Dentro del gabinete presidencial, parece que el Ministro de la Hacienda tiene más peso que los demás ministros, por la importancia de su cartera (el RIOE le otorga atribuciones sumamente importantes en comparación con otros ministerios), pero también por su vinculación con el sector empresarial, cuyo apoyo es indispensable para el buen funcionamiento del gobierno. El actual Ministro de Hacienda, William Jacobo Handal, es una personalidad muy influyente en el sector empresarial.

3.3 Estrategias de conformación del Gabinete Presidencial

En la actualidad el Órgano Ejecutivo, como precisado en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, cuenta con los siguientes Ministerios y Secretarías:

- Ministerio de Relaciones Exteriores;

- Ministerio de Gobernación;
- Ministerio de Seguridad Pública y Justicia;
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Economía;
- Ministerio de Educación;
- Ministerio de la Defensa Nacional;
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social;
- Ministerio de Agricultura y Ganadería;
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social;
- Ministerio de Obras Públicas, Transporte y de Vivienda y Desarrollo Urbano;
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Ministerio de Turismo

Se nota además que la Constitución adscribe la defensa nacional y la seguridad pública a instituciones diferentes. La defensa nacional le corresponde al Ministerio de la Defensa Nacional, pero la Seguridad Pública le corresponde a la Policía Nacional Civil.

Bien que la Asamblea Legislativa no participa en el nombramiento de los Ministros, puede influir en el proceso de conformación del Gabinete Presidencial mediante recomendaciones al Presidente para la destitución de uno u otro Ministro. Las recomendaciones de la Asamblea Legislativa no son vinculantes para el Presidente. La conformación del Gabinete Presidencial, es decir el nombramiento y la revocación de Ministros, es competencia exclusiva del Presidente.

El Poder Legislativo puede emitir un juicio negativo sobre los informes laborales de los ministros, puede interpelarlos o puede sugerir su destitución, pero no tiene la posibilidad de emitir una moción de censura en contra de un ministro o del gabinete presidencial por razones políticas. La Asamblea Legislativa puede destituir a oficiales gubernamentales en el único caso que se hayan dado graves violaciones de los derechos humanos (art. 131, Const.).

La conformación unipersonal del gabinete por el Presidente hace que queda a discrecionalidad del Presidente convocar o revocar miembros de su gabinete, de forma que los integrantes del gabinete presidencial generalmente son hombres de confianza del presidente. (Miranda Baires, 2006)

Teóricamente todos los Ministros son iguales en la jerarquía del poder, es decir que todos responden de igual manera al Presidente de la República. Sin embargo, como lo explico José Mario Magaña³¹, en la práctica suelen predominar los Ministros con fuerte personalidad o con carteras más importantes, principalmente el Ministro de la Presidencia y el Ministro de Hacienda.

En El Salvador, las estrategias de conformación del gabinete varían en función del apoyo parlamentario que tiene la Presidencia. En la actualidad, la composición de los gabinetes

³¹ Entrevista realizada el 14 de marzo de 2007

presidenciales tiende a ser mixta, pero siempre dominada por personas provenientes del partido oficialista ARENA.

Sorprendentemente, las alianzas de ARENA con el PCN – necesarias para disponer de una mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa – no se tradujeron en la inclusión de ministros provenientes del PCN en el Gabinete Presidencial. Los pactos políticos entre ARENA y PCN han conllevado costos de negociación, pero nunca en la cesión de puestos del gabinete a miembros del PCN. Gracias a su apoyo al ARENA, el PCN ha podido posicionar a sus miembros en ámbitos de gobierno fuera del Ejecutivo como la Presidencia de la Corte de Cuentas de la República. (Artiga-González, 2007).

Además de personalidades pertenecientes a la formación política ARENA, se destaca la importante influencia del sector empresarial en los gabinetes presidenciales. En los últimos años, la empresa privada logró posicionar a sus representantes en puestos estratégicos en el gabinete presidencial.

Sin embargo, se ha visto una tendencia últimamente hacia el nombramiento de ministros independientes, que están llamados por su conocimiento técnico en un área específico. Se trata generalmente de tecnócratas provenientes del sector público, pero que no pertenecen al partido de gobierno (entrevista con José Mario Magaña).

En cuanto a la volatilidad de los puestos en el Gabinete Presidencial se puede decir que son relativamente poco frecuentes. Un entrevistado anónimo nos comentó que el Gabinete Presidencial es relativamente estable, es decir que los cambios de Ministros son excepcionales. Sólo ocurren cambios de Ministros cuando hay presiones sociales fuertes en contra de un Ministro específico.

3.4 Las relaciones entre el Gabinete Presidencial y la Asamblea Legislativa

Como se menciona anteriormente, la conformación del Gabinete Presidencial es competencia exclusiva del Presidente, sin que el poder Legislativo pueda inmiscuir en ello. No obstante, el Congreso puede recomendar la destitución de alguno de los miembros del gabinete Presidencial (art. 131, Const.). Sin embargo, esta recomendación no tendrá ningún valor vinculante, - es decir que el presidente no tiene la obligación de seguir la recomendación del Congreso. (Álvaro Artiga, 2007). Por lo que la conformación o evolución, o bien la intervención de la Asamblea en la configuración del Gabinete presidencial es exclusivamente discreción del Presidente.

Es importante anotar también, como ya se ha hecho referencia, que de acuerdo al artículo 132 de la Constitución., la Asamblea Legislativa puede hacer concurrir, en todo momento, a los Ministros de Gobiernos, estos pueden ser interpelados, y si no concurren ante la Asamblea con motivo de una interpelación, correrán el riesgo de ser removidos (art. 131, 165, Const.) (Jean Paul Vargas, 2007).

Los vetos de la Presidencia a proyectos de ley de la Asamblea Legislativa

El derecho de veto del Presidente salvadoreño (art. 135 de la Constitución) puede calificarse como “fuerte”, o por lo menos como una herramienta relativamente eficaz para facilitar el gobierno del Poder Ejecutivo y contener la oposición del Poder Legislativo. El art. 137 de la Constitución de El Salvador estipula que el Presidente tiene la facultad de devolver el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa dentro de ocho días.

Se considera que el poder de veto del Presidente es fuerte, porque sólo puede ser superado por una mayoría calificada, tal como lo indica el artículo 137 de la Constitución: “En caso de veto, la Asamblea reconsiderará el proyecto, y si lo ratificare con los dos tercios de votos, por lo menos, de los diputados electos, lo enviará de nuevo al Presidente de la República, y este deberá sancionarlo y mandarlo a publicar.

En el sistema de partidos salvadoreño, que se puede clasificar como “multipartidista bipolar” (véase la sección anterior), la conformación de una coalición de dos tercios de los diputados es casi imposible, por lo cual rara vez se superan los vetos presidenciales. De los 84 vetos emitidos por los Presidentes salvadoreños desde 1984, el Parlamento sólo superó 2. La emisión de vetos presidenciales es frecuente en El Salvador, especialmente cuando el Presidente no dispone de una mayoría legislativa en el Parlamento (Miranda Baires, 2006).

Además, por la misma configuración del sistema de partidos, la superación de los vetos presidenciales – para la cual se necesita una mayoría calificada de 2/3 – es casi imposible. De 1985 a 2003 y desde 2006, el partido oficialista ARENA siempre ha contado con más de 1/3 de los escaños, con lo cual puede bloquear, sin disponer de una mayoría absoluta, cualquier intento de superación de un veto presidencial (véase también el *Cuadro N° 8* [Apoyos legislativos de los presidentes salvadoreños, 1989-2006]).

Cuadro N° 6

Decretos vetados en El Salvador

Año legislativo	Vetos
1999-2000	11
2000-2001	4
2001-2002	7
2002-2003	21
2003-2004	24
2004-2005	0
2005-2006	0

Fuente: Baires Miranda, 2006

La importante cantidad de vetos emitidos por el Presidente entre 2002 y 2004, y más generalmente durante la duración de la legislatura de Francisco Flores (2000-2004), se deben por el enfrentamiento constante del Poder Ejecutivo con la oposición política en el Parlamento. La incapacidad política de este Presidente de crear alianzas con la oposición que

provocó altos niveles de polarización, es el principal factor explicativo de este uso frecuente, y hasta autoritario del veto presidencial.

Los vetos emitidos por Francisco Flores se dieron principalmente en contra de leyes propuestas por los acuerdos coyunturales entre el FMLN y el PCN, destinados a provocar reacciones del Presidente. Esta situación ilustra que el ejercicio de la oposición como contrapeso al gobierno es muy difícil. A los pequeños partidos de oposición, les es más estratégico colaborar con el gobierno para poder ejercer una cierta influencia política que pertenecer a la oposición para no estar neutralizados.

Cuadro N° 7

Vetos por período presidencial

Período presidencial	Vetos
Napoleón Duarte (1984-1989)	20
Alfredo Cristiani (1989-1994)	1
Armando Calderón (1994-1999)	4
Francisco Flores (1999-2004)	59
Antonio Saca (2004-2009)*	0

* Incluye los dos primeros años del mandato

Fuente: Baires Miranda, 2006

En los períodos constitucionales anteriores y el período constitucional posterior al mandato de Francisco Flores, la utilización del poder de veto por los Presidentes era mucho menos frecuente. En estos casos, la configuración de la Asamblea Legislativa era distinta y los Presidentes disponían de una mayoría estable, compuesta por el partido oficialista ARENA y el partido bisagra PCN. Se debe también a la mejora de las relaciones del Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo, con una constelación política menos conflictiva.

La coordinación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

En El Salvador no existe un Ministro de la Presidencia, como en otros países centroamericanos y no se tipifica en la Constitución una institución encargada de las relaciones con el Poder Legislativo. De manera general las relaciones con el Parlamento pasan directamente por el Presidente, a través de su Secretaría Particular (art. 53, RIOE).

Existe un Secretario Técnico encargado de asesorar al Presidente en el ámbito organizativo y de mantener las relaciones con el Poder Legislativo. Entre sus atribuciones se encuentra la coordinación entre los Ministerios, la información de la Asamblea Legislativa, y el *timing* de las reuniones (art. 53, RIOE).

También existe una Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos (art. 147, RIOE) a quien le corresponde principalmente establecer las comunicaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo y dar seguimiento a las leyes que están tramitadas en el Parlamento. No tiene un rol político, sino prioritariamente técnico. Le incumbe por ejemplo complementar las propuestas de ley de los ministros de una base técnica y de definir el marco jurídico de los

textos. Se trata entonces de una función de asesoría jurídica, un poco como un Ministro de Justicia.

Las relaciones con el Poder Legislativo también pasan por canales informales. Por ejemplo, es frecuente que Ministros emprendan actividades de lobby con los diputados, para ganar apoyo para un proyecto de ley específico. Los Comisionados Presidenciales que evocamos más adelante, también hacen actividades de lobby en el Parlamento.

IV. Calidad de la oposición política

4.1 Oposición parlamentaria

Mecanismos formales de control y fiscalización política de la oposición parlamentaria

El art. 131 de la Constitución de El Salvador establece los siguientes ámbitos de control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Se trata aquí de los mecanismos formales de control de los cuales disponen los diputados, luego se analizarán los dispositivos informales.

Art.131: Corresponde a la Asamblea Legislativa:

- Ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación (N° 7).
- Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas (N° 8).
- Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil (N° 9).
- Decretar, de una manera general, beneficios e incentivos fiscales o de cualquier naturaleza, para la promoción de actividades culturales, científicas, agrícolas, industriales, comerciales o de servicios (N° 11).
- Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago (N° 12).
- Establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera (N° 13).
- Recibir la protesta constitucional y dar posesión de su cargo a los ciudadanos que, conforme a la ley, deban ejercer la Presidencia y Vicepresidencia de la República (N° 14).
- Resolver sobre renunciaciones interpuestas y licencias solicitadas por el Presidente y el Vicepresidente de la República y los Designados, previa ratificación personal ante la misma Asamblea (N° 15).
- Desconocer obligatoriamente al Presidente de la República o al que haga sus veces cuando terminado su periodo constitucional continúe en el ejercicio del cargo. En tal caso, si no hubiere persona legalmente llamada para el ejercicio de la Presidencia, designará un Presidente Provisional (N° 16).
- Elegir, para todo el periodo presidencial respectivo, en votación nominal y pública, a dos personas que en carácter de Designados deban ejercer la Presidencia de la República, en los casos y en el orden determinado por esta Constitución (N° 17).
- Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo (N° 18).
- Declarar, con no menos de los dos tercios de votos de los Diputados electos, la incapacidad física o mental del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea, para el ejercicio de sus cargos, previo dictamen unánime de una Comisión de cinco médicos nombrados por la Asamblea (N° 20).
- Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el Órgano Ejecutivo (N° 25).

- Interpelar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de instituciones Oficiales Autónomas (N° 34).
- Recomendar a la Presidencia de la República la destitución de los ministros de Estado [...] cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación (N° 37).

La Asamblea Legislativa, tal como queda indicado en el art. 131 de la Constitución, tiene la facultad de aprobar o desaprobar la recepción de informes de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros. Por obligación constitucional, los Ministros tienen que presentar informes regulares sobre su funcionamiento.

En la práctica, esta obligación no constituye un mecanismo eficiente de fiscalización del gobierno, porque la aprobación de los informes de labores tiende a ser una actividad rutinaria de la Asamblea Legislativa, sin dar lugar a una verdadera evaluación de la gestión ministerial. Entre 1994 y 2003, sólo 3 de los 130 informes recibidos por el Parlamento tuvieron un dictamen “desfavorable”, sin que eso tuviera consecuencias para el Ministro en cuestión. (Artiga-González, 2007)

La repartición de la Presidencia de la Asamblea Legislativa y de las Presidencias de las comisiones legislativas es determinante para el control de la agenda de trabajo del Parlamento. Para poder ejercer efectivamente su papel de control y de fiscalización del gobierno, es imperativo para los partidos políticos controlar las comisiones legislativas más estratégicas.

En las comisiones parlamentarias, los diputados de las diferentes fuerzas políticas tienen el derecho de solicitar la presencia y colaboración de funcionarios, representantes y técnicos de cualquier institución pública, autónoma, municipal o privada, para que les ilustren en su trabajo o solicitarles opinión, informes y documentos necesarios para su cometido, tal como lo establece el art. 45 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa. Durante el proceso, el funcionario deberá exponer lo solicitado por la comisión y responder a las preguntas de los diputados con respecto al tema por el cual fue citado. Posteriormente la comisión estudiará las explicaciones del funcionario y expresará su satisfacción o insatisfacción. En caso de insatisfacción la comisión podría volver a llamar al funcionario al seno de la comisión o someterlo a una interpelación en el Pleno Legislativo.

La creación de una Comisión Especial es un recurso usado por todos los partidos políticos como mecanismo formal de control y fiscalización. El artículo 131 de la Constitución establece la creación de las mismas para investigar asuntos de interés nacional incluyendo sucesos de orden político. Las comisiones especiales están decididas por mayoría simple. Con la composición actual de la Asamblea Legislativa, se necesitan conformar alianzas entre los partidos para crear comisiones especiales.

El control del Legislativo sobre el Ejecutivo se hace en función de los apoyos partidarios del Presidente en la Asamblea Legislativa. Está claro que la naturaleza de la interacción entre el Gabinete Presidencial y la Asamblea Legislativa depende según que se trate de un gobierno unificado o un gobierno dividido, es decir si el gobierno tiene o no una mayoría parlamentaria.

También depende del nivel de disciplina de los partidos políticos. Se entiende que si el Presidente de la República también es Presidente de su partido en la Asamblea Legislativa que el partido no ira en contra del Presidente.

En realidad, el control de la Asamblea Legislativa sobre el Ejecutivo ha sido casi inexistente en los tres últimos períodos constitucionales, cuando los gobiernos de El Salvador eran *de hecho* unificados. Durante los tres últimos gobiernos minoritarios de ARENA (Calderón Sol, Flores Pérez, Saca González), el gobierno siempre contaba con una mayoría política en la Asamblea Legislativa, porque el partido bisagra PCN le brindaba un apoyo automático. El gobierno era de hecho mayoritario, porque desde 1994 la coalición parlamentaria de ARENA y PLN siempre contaba con más del 50% de los escaños en la Asamblea Legislativa y la disciplina partidaria era alta. (Álvaro Artiga, 2007)

Por lo tanto, el control del Legislativo sobre el Ejecutivo es casi inexistente. El hecho que el partido oficialista no ha tenido una mayoría absoluta en el Parlamento desde 1988 no significaba que hubo una fiscalización efectiva, por la estabilidad de la coalición parlamentaria de ARENA y PCN, como lo indica el cuadro siguiente.

Cuadro N° 8

Apoyos legislativos de los presidentes salvadoreños, 1989-2006

Periodo	% de escaños del partido del Presidente	Conformación de la mayoría en el Congreso (% de escaños) ^a	Partido con Control del Ejecutivo
1985-1988	55.0	PDC (55.0)	PDC
1988-1989	38.3	ARENA-PCN (61.7)	PDC
1989-1991	50.0	ARENA-PCN (61.7)	ARENA
1991-1994	46.4	ARENA-PCN (57.1)	ARENA
1994-1997	46.4	ARENA-PCN (51.2)	ARENA
1997-2000	33.3	ARENA-PCN-PDC (55.9)	ARENA
2000-2003	34.5	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2003-2004	32.1	(VARIABLE) ^b	ARENA
2004-2006	32.1	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2006-2009	40.5	ARENA-PCN (52.4)	ARENA

^a No se consideran los casos donde es necesaria una mayoría calificada de 2/3.

^b Se registraron dos coaliciones mayoritarias: ARENA-PCN (51.2%) y FMLN-PCN (55.9%).

Fuente: Artiga-González, 2007.

Se puede decir que los poderes de fiscalización del Ejecutivo por el Legislativo son reactivos, es decir que determinan su actitud en función de las iniciativas del Presidente. Según diputados de la oposición, el control del gobierno por la Asamblea Legislativa resulta virtualmente imposible por el sistema de partidos vigente, que impide todo intento de fiscalización real del gobierno. La mayoría de las veces, es el mismo parlamento – o mejor dicho la coalición de gobierno – que bloquea esa función de control del Poder Ejecutivo.

El papel de las comisiones legislativas investigadoras en los asuntos de responsabilidad política

Las Comisiones Especiales son creadas para tratar temas específicos con toda la amplitud que se requiera. La Asamblea estipula el plazo para rendir informe. Concluido el trabajo de investigación, las comisiones especiales emiten el informe correspondiente para que la Asamblea lo acepte o lo rechace, así como adopte los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios. La comparecencia de personas ante esta comisión será obligatoria, bajo los mismos términos de un proceso judicial y deberán presentar por escrito cualquier información que les haya sido solicitada.

Según el diputado Héctor Dada, en una entrevista realizada el 16 de marzo de 2007, *“La efectividad del resultado de las comisiones responde generalmente a una aritmética política irreflexiva en la Asamblea”*. La oposición tiene la posibilidad de solicitar la formación de una Comisión Investigadora porque sólo se necesita de una mayoría simple, pero una vez concluida la labor de la comisión investigadora, generalmente no tiene la influencia suficiente para que se de un seguimiento.

Aunque se reconoce que las comisiones especiales como mecanismo institucional ejerce control político sobre las decisiones del Órgano Ejecutivo, en la mayoría de casos éstas no estudian a fondo la problemática aun cuando la Constitución les da una atribución investigadora, quedándose en muchas ocasiones a nivel de informes provocando que el tema públicamente pierda fuerza y fenezcan por agotamiento en tiempo o por finalización de la legislatura, cuando se instala la siguiente legislatura no se retoma el tema, dejando como consecuencia un déficit al Primer Órgano del Estado.

En una entrevista realizada a Ronny Rodríguez afirma que las comisiones investigativas en El Salvador no tienen ninguna trascendencia, ya que sus dictámenes no tienen implicaciones reales, agrega que estas nacen de las coyunturas por las que se crean en todas partes, es decir una especie de situaciones de emergencia, Rodríguez señaló además que dependiendo de los intereses a los que estas sirvan, sus dictámenes se van diluyendo, también señala que son realmente trascendentales, además de que casi nunca investigan temas de gobierno³².

El fenómeno de transfuguismo parlamentario

En el contexto salvadoreño, el transfuguismo parlamentaria ha afectado a las diferentes fuerzas políticas, pero nunca ha sido muy importante, en comparación con otros países de la región. El transfuguismo puede darse por distintas razones, entre ellas se pueden evocar los transfuguisms motivados por intereses personales, por diferencias ideológicas y por coyunturas específicas.

El transfuguismo ha tocado a las diferentes fuerzas políticas en la historia reciente en menos grado a ARENA. Los casos más dramáticos registrados desde 1994 hasta 2006 se han producido en el FMLN y el PDC cuya historia registra cerca de siete divisiones internas que terminan con la formación de nuevos partidos políticos o dirigentes y bases en otros institutos.

³² Rodríguez, Ronny. Entrevista realizada a Ronny Rodríguez, Coordinador del Proyecto de Modernización de la Asamblea Legislativa de El Salvador, por la Fundación Arias, el día 14 de marzo de 2007.

El transfuguismo se convierte en un tema fuertemente discutido si se somete a análisis la Constitución de la República en su Art. 125 que establece que los diputados una vez electos y en ejercicio no obedecen a mandato imperativo alguno. Los diputados que han abandonado su partido han utilizado ese escrito del precepto constitucional, pero más que constitucional éste es un tema político partidario e ideológico. La contradicción y oportunidad de debate radica en que constitucionalmente también está establecido que la única forma en el país para ejercer puestos de elección popular es a través de los partidos políticos.

Algunos diputados como Calixto Mejía del FMLN consideran que el transfuguismo es una especie de fraude al electorado porque en un sistema representativo como en El Salvador, los ciudadanos votan por una bandera cuyo resultado arroja “X” número de diputados, sosteniendo la tesis de que el electorado no hubiera dado ese respaldo si supiera que cierto número de diputados abandonarían su partido.

En la legislatura 2003-2006 el FMLN registró la fuga de 5 de sus diputados propietarios y algunos suplentes, el PDC de 3 propietarios y 3 suplentes quienes en una coyuntura favorable formaron el G- 13 con el apoyo de los 5 diputados del CD quitándole al FMLN la posibilidad de conservar “la llave”. Con este término se refiere al número de votos para lograr la mayoría calificada (dos tercios de los votos) afectando así su desempeño durante parte de la legislatura y creando un nuevo clima de diálogo y negociación entre el grupo emergente y el Ejecutivo. La pérdida de “la llave” significa una pérdida de influencia en las negociaciones interpartidarias.

Al final de la legislatura 2003-2006, el tema del transfuguismo parlamentario se volvió sumamente estratégico, porque una quiebra en el seno del FMLN le permitió a ARENA obtener una mayoría suficiente para aprobar el presupuesto, dado que con cuatro o cinco diputados tráfugas conformó una mayoría calificada necesaria. José Mario Magaña afirma que la mayoría de los transfugismos ocurren al final de las legislaturas por oportunismo político. Es por eso que en la actual legislatura los partidos políticos son generalmente bastante unidos.

En la actualidad, el transfuguismo entonces no es inexistente en El Salvador por lo que sería incorrecto presentarlo como un rasgo característico de la política salvadoreña. El transfuguismo afecta principalmente a los partidos de izquierda (en la oposición) y suele ventajar a los partidos de gobierno. Bien que en la legislatura anterior (2003-2006) hubo algunos casos de transfuguismo parlamentario, en la legislatura actual el transfuguismo no es frecuente.

Ronny Rodríguez señala que la causa principal del transfuguismo en El Salvador es lo que llama el número mágico, el número de diputados necesarios para la aprobación de proyectos, sumar 43 o bien 56 votos, es decir que los grupos parlamentarios tratan de consolidar más diputados, haciendo que abandonen su grupo para lograr tener una mayoría³³.

³³ Ídem.

El diputado tráfuga Juan Pablo Durán Escobar, nos dijo en una entrevista que después de su salida de su partido, los dos partidos más grandes FSNL y ARENA condujeron una verdadera “inquisición” en contra del, porque le quitaron su voto en las comisiones de trabajo y le quitaron su oficina de modo que se quedó sin personal, sin teléfono y sin asistentes secretariales, lo que le limita en su capacidad de proponer iniciativas de ley y participar correctamente en los debates legislativos. Los medios de comunicación también emprendieron una campaña “para acabar con los tráfugas.” Nos explicaba que esta estrategia la emprendieron para “forzarlo a someterse a la disciplina de voto” y que esos “son las consecuencias del transfuguismo.”

Los espacios de encuentro entre la oposición parlamentaria y los grupos de presión

Los espacios institucionalizados de encuentro entre la oposición y los grupos de presión varían de acuerdo al tipo de grupo de presión, sus espacios de acceso y su afinidad de representación en el Parlamento salvadoreño. En teoría, la Asamblea, llamada también “la casa del Pueblo”, debería ser un espacio central de diálogo y de concertación con la sociedad civil.

Existentes algunos dispositivos institucionalizados para la participación de los grupos de presión en el legislativo. El Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa (RIAL) estipula que “*las comisiones legislativas deberán escuchar en audiencia a los interesados en los proyectos legislativos o a los afectados por ellos, si por escrito solicitan ser oídos.*” (art. 37, RIAL).

El artículo 78 del RIAL incluye la posibilidad de los ciudadanos de participar en las Plenarias de la Asamblea, si lo solicita por escrito con antelación. Asimismo, el art. 45 del RIAL establece que la “*presencia y colaboración de funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública, autónoma, municipal o privada, para que les ilustren en su trabajo o solicitarles opinión, informes y documentos necesarios para su cometido.*”

Un espacio adicional para la incidencia de los grupos de presión en la Asamblea Legislativa son las comisiones parlamentarias que ya evocamos. En estas comisiones, se pueden “*realizar consultas públicas sobre los temas en el estudio*” (art. 50, RIAL), conocidos como los Foros de Consulta Ciudadana. Entre 2000 y 2006, se convocaron 110 Foros de Consulta Ciudadana, en los cuales participar 11,908 personas pertenecientes a organizaciones e instituciones concernidas con el proyecto de ley en debate. (Artiga-González, 2007).

Cuadro N° 9

Foros de Consulta Ciudadana promovidos por las Comisiones Legislativas, 2000-2006

<i>Comisión</i>	<i>Total de Foros de Consulta</i>
Familia, Mujer y Niñez	18
Juventud, Deporte y Recreación	18
Asuntos Municipales	13
Relaciones Exteriores	10

<i>Comisión</i>	<i>Total de Foros de Consulta</i>
Medio Ambiente y Salud Pública	10
Cultura y Educación	9
Modernización	6
Junta Directiva	6
OD – San Miguel	6
Legislación	5
OD – Chalatenango	4
Trabajo y Previsión Social	2
Economía y Agricultura	1
Obras Públicas	1
Financiera	1

Fuente: Artiga-González, 2007

En la práctica la concertación entre el Poder Legislativo y los grupos de presión no es muy desarrollada, y los mecanismos institucionalizados existentes diálogo no permiten a la sociedad civil incidir de forma continua en el proceso de formación de la ley. Con los años el Parlamento se ha convertido en un espacio de confrontación y de radicalización, ligada a la polarización del sistema de partidos, que reduce la posibilidad de diálogo y de concertación.

La única posibilidad de concertación es mediante la presión sobre las fuerzas políticas fundamentales ejercida por los grupos de presión, llámese sociedad civil, empresa privada, organismos internacionales, gremiales, organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, entre otros, que son los llamados a construir la institucionalización democrática.

Hay instituciones civiles que escriben documentos sobre la concertación y no se pliegan a ningún partido político, esas y otras organizaciones podrían ser útiles en provocar la concertación y convertirse en verdaderos puntos de encuentro extra-institucionales entre la oposición política parlamentaria y los grupos de presión a través de foros, seminarios o mesas de trabajo entre otros.

Estrategias informales de ejercicio de la oposición

La poca eficacia de la oposición para ejercer control político sobre el gobierno, le ha conducido a expresar su desacuerdo con el Presidente a través de canales informales. El mecanismo informal para el ejercicio de la oposición más importante es la organización de movilizaciones de organizaciones sociales, pactando con ellos. Las movilizaciones sociales permiten sobretodo expresar demandas sociales al gobierno más que ejercer un control sobre la labor del Presidente. (Artiga-González, 2007)

La oposición informal de los partidos minoritarios, que se hace mediante la conformación de coaliciones sociales con organismos de la sociedad civil, se traduce principalmente en acciones destinadas a presionar el gobierno y a frenar o detener la aplicación de leyes específicas. De manera general, como lo afirma el diputado Juan Pablo Escobar, “la oposición ha sido poco inteligente y poco hábil porque nunca intentó negociar con el partido oficialista y a pesar de nunca haber tenido menos de 1/3 de los escaños en la Asamblea Legislativa no obtuvo ningún logro en beneficio del país.”

Dicha oposición puede pasar por luchas en las calles, pero también pasa por canales más pacíficos a través de los medios de comunicación y de la prensa. Las entrevistas a líderes sociales o a líderes de oposición permiten de este modo canalizar una parte de las reivindicaciones sociales al gobierno, y de una forma imperfecta compensar la incapacidad de los partidos políticos minoritarios, principalmente el FMLN, de ejercer una oposición parlamentaria.

Conflictos de la oposición parlamentaria con el Poder Ejecutivo

Como en cualquier régimen democrático, se dan conflictos ocasionalmente entre la oposición parlamentaria y el Poder Ejecutivo. Dichos conflictos, que emergen a raíz de divergencias de puntos de vista, enmarcados en un contexto de polarización generalizada del sistema de partidos, pueden ocasionar bloqueos institucionales importantes. Dichos bloqueos institucionales, pueden a su vez ser superados por vetos presidenciales, pero no contribuyen al acercamiento entre la fracción oficialista y las fracciones de oposición.

Sin embargo, los conflictos más importantes no se dan con el Poder Ejecutivo, pero dentro de la Asamblea Legislativa, cuando las dos principales formaciones – ARENA y FMLN – no logran colaborar en su actividad legislativa. Álvaro Artiga afirma que “no hay conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. El conflicto es dentro del Poder Legislativo. Los medios de comunicación están alineadas con el bloque pro-gobierno.”

Se enumerarán a continuación tres ejemplos de conflictos entre la oposición parlamentaria y el Poder Ejecutivo, que son ilustrativos del sistema político del país, y de las principales divergencias entre los dos poderes.

(1) Los 8 créditos de los bancos internacionales que no fueron aprobados en marzo de 2007

Este tema ha sido el objeto de una confrontación radical entre FMLN y el gobierno. En este caso, que va más allá de las oposiciones entre fracciones en un sistema bipartidista, se ha visto una polarización excluyente del partido de oposición. La discusión sobre los créditos es un ejemplo de la oposición ideológica entre los dos partidos más grandes, respecta a su visión para el desarrollo del país. En este conflicto, ARENA llegó hasta argumentar que el FMLN es un enemigo del pueblo por no darle al país la posibilidad de progresar. En respuesta, el FMLN dijo que “no les damos recursos porque son corruptos”. El conflicto abierto ocasionado hizo imposible la llegada a un acuerdo, y ningún préstamo fue aprobado.

(2) El envío de tropas a Irak

Hasta la fecha, se han enviado siete contingentes. Cada vez que está a punto de vencerse el período de permanencia del Batallón Cuscatlán en Irak, la Asamblea Legislativa de El Salvador vuelve a entrar en debate. El conflicto se agudiza cuando se acerca el envío de un

contingente nuevo o cuando se ha sufrido algún atentado ocasionando la muerte de algún soldado.

En este momento el tema adquiere una relevancia política, por la oposición del CD, del FMLN y del diputado independiente Juan Pablo Durán. El CD se presenta como el primer partido en oponerse al envío de tropas salvadoreñas a Irak. El FMLN también está rotundamente opuesto a la invasión norteamericana en Irak.

Los principales opositores al envío de tropas salvadoreñas a Irak piden que el gobierno ponga sobre la mesa cuáles son sus verdaderas intenciones para poder dialogar con seriedad antes de la votación, estando convencidos de que no se trata de estar de acuerdo en todo sino en aprender a discutir sin generar conflicto. Por su parte, el Gobierno salvadoreño ha decidido enviar menos efectivos militares a Irak en su IX contingente.

(3) La aprobación del presupuesto general de la Nación

Un debate recurrente cada año el Parlamento salvadoreño es la aprobación del presupuesto general. En 2005 se aprobó el presupuesto en tiempo con la deserción de algunos diputados del FMLN quienes participaron en el llamado G-13. Este grupo de trece diputados estaba formado por el grupo parlamentario del CD y por disidentes del FMLN y PDC. La coalición produjo un atrincheramiento muy fuerte en la oposición mayoritaria de izquierda quien perdió “la llave”.

En el tema de los préstamos para el financiamiento del presupuesto la oposición consistente y coherente por la coalición de oposición compuesta por el FMLN, el CD y el PDC. El PCN ha apoyado el partido oficialista ARENA constantemente.

Debe enfatizarse que el partido mayoritario de oposición al tener la posibilidad de definir la mayoría calificada y por ende “la llave” para la aprobación o no para el financiamiento del presupuesto, ha logrado provocar un retraso de hasta seis meses en su aprobación obligando al Ejecutivo a buscar alternativas que permitiesen su aprobación en tiempo. En 2006, se aprobó una reforma a la ley de Pensiones y se creó un fideicomiso para facilitar el financiamiento del presupuesto general de la Nación, dejando sin valor los votos del FMLN en la aprobación del presupuesto. Dicha acción fue calificada por el FMLN como una estrategia política financiera perversa.

4.2 Oposición extraparlamentaria

Los principales tipos de grupos de presión

El grupo de presión más influyente en El Salvador, y que tiene una capacidad real y efectiva de incidencia en la política, es la empresa privada. Entre todas las personas entrevistadas para esta investigación parece existir unanimidad sobre la predominancia del sector empresarial como grupo de presión. Su influencia política es tan grande que se confunde con el Poder

Ejecutivo que controla, de forma que su aprobación es necesaria para la puesta en práctica de cualquier ley o política pública.

La influencia de la empresa privada se manifestó recientemente en la reforma administrativa fiscal que aprobó para finales de 2005 la Asamblea. La reforma propuesta por el Poder Ejecutivo perseguía combatir la elusión, la evasión y el contrabando. Las constantes deliberaciones con el Ejecutivo, hacen que los empresarios recurran a los diálogos directos con los partidos en el legislativo, logrando introducir modificaciones a la reforma original. Un actor político importante es el llamado Grupo Trogosones, una asociación de los veinte empresarios más grandes del país.

Le empresa privada dispone entonces del poder fáctico. Su poder de persuasión incluso modifica la ejecución de las políticas públicas, sobre todo las de carácter social. Entre los empresarios que gozan de protecciones estatales se encuentran los del sector financiero, los del transporte aéreo, la industria de la construcción y el sector del turismo.

Para ejercer su influencia sobre el Poder Ejecutivo, este bloque empresarial se estructura en dos colectivos: la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES). Las dos organizaciones tienen vínculos importantes con el partido oficialista ARENA, y siempre se les atribuyen carteras ministeriales y vicepresidenciales importantes.

La ANEP es la organización gremial empresarial salvadoreña más grande. Sus relaciones permanentes con la Presidencia le permiten ejercer presión principalmente en el ámbito de las grandes políticas macro-económicas, monetarias y bancarias así como en el ámbito de las leyes laborales y salariales. El FUSADES puede considerarse como un think-tank, un consejero importante del gobierno, cuya labor se dirige hacia la promoción del desarrollo económico y social a partir de los intereses del sector empresarial (Whitehead, 2006).

Al lado de los grandes gremios empresariales también se identifican pequeños grupos de presión como los empresarios de autobuses, los que incluso participan de las decisiones al integrarse en el Partido de Conciliación Nacional. Su principal dirigente Genaro Ramírez fue candidato a la Vicepresidencia del país por el PCN durante 2004. También se puede evocar la Asociación Salvadoreña de Industria de la Confección (ASIC) y la Asociación Salvadoreña de Industriales (ASI).

Los medios de comunicación, como grupo de presión, igualmente juegan un papel crucial, principalmente la Telecorporación Salvadoreña (TCS), el Diario de Hoy y la Prensa Gráfica, que gozan de niveles de confianza relativamente altos en la población salvadoreña. Bien que no se pueda negar la existencia de una cierta alineación con el partido ARENA, no necesariamente dejan de ser objetivos.

En El Salvador, los medios de comunicación tienden a ser relativamente neutrales, bien que entre las personas entrevistadas en esta investigación no existe un consenso sobre ello. Por ejemplo, un político, que quiso mantener su confidencialidad nos dijo que a veces las

fracciones representadas en la Asamblea Legislativa retomaban directamente ideas y sugerencias propuestas por los medios de comunicación, y que de esta forma tienen la posibilidad de ejercer una influencia informal sobre la agenda legislativa. No obstante, los medios de comunicación que no están en alianza con los empresarios y el Poder Ejecutivo son marginados de las asignaciones publicitarias gubernamentales y las grandes empresas. Algunos elementos de la Prensa viajan con el Presidente en sus giras recientes a Washington, Chile e Irak.

Los medios pertenecen a los controles informales del desempeño de la administración, pero en un interés ideológico y publicitario terminan apoyando la gestión. Su carácter oligopólico incluso permite privilegiar algunos temas en detrimento de otros. Sus enfoques periodísticos coinciden con los intereses gubernamentales y sus alianzas los grupos de poder económico y el Poder Ejecutivo permiten el apoyo u oposición a la agenda temática que desarrolla la oposición en el Legislativo y los gobiernos municipales.

Con respecto a este tema, los entrevistados Javier Castro y Claudia Umaña comentaron que los medios de comunicación necesitan una mayor personalización, ya que en este momento constituyen una mezcla entre generador de conflictos y mediadores de los mismos, por lo que señala que se deben contemplar varios medios para no tener una visión reducida de la realidad nacional, ya que mientras un medio presenta una realidad otro muestra otra completamente distinta³⁴.

La embajada de Estados Unidos en El Salvador también suele ejercer una influencia en la formación de políticas públicas. Recientemente, la representación estadounidense en el país impulsó la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Otro tema en el cual tiene mucha incidencia es la seguridad ciudadana, a través de la colaboración entre los cuerpos de seguridad salvadoreños y los cuerpos de seguridad norteamericanos, que por ejemplo impulsó la política de Mano Dura del gobierno.

La Iglesia Católica es otro actor social que cuenta con una influencia relativamente grande en temas sociales relacionados con la educación, la salud o los derechos humanos. Goza de mucha confianza entre los ciudadanos. Su apoyo al Poder Ejecutivo no es incondicional, pues al lado del sector conservador de la Iglesia también existe un sector más liberal. Sin embargo el sector liberal de la Iglesia no tiene el peso que el sector conservador, que por ejemplo impidió la implementación de políticas de control de natalidad.

El principal grupo de presión de izquierda son los sindicatos. Se pueden mencionar a las organizaciones laborales siguientes: Sindicato de la Industria Eléctrica de El Salvador (SIES), la Federación de la Industria de la Construcción (FESINCONTRANS), la Confederación Nacional de Trabajadores Salvadoreños (CNTS), la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS) y la Central de Trabajadores Salvadoreños (CTS).

³⁴ Castro, Javier y Umaña, Claudia. Entrevista realizada a Javier Castro y Claudia Umaña, Departamento de Estudios Legales de FUSADES, por la Fundación Arias, el día 14 de marzo de 2007.

Sin embargo, estas organizaciones son menos influyentes en el país que las organizaciones empresariales ligadas al gobierno. Se puede decir que existen muchas organizaciones que tienen una cierta capacidad de comunicación pero que tienen fuerza real de acción ni mucha credibilidad entre los ciudadanos, lo que no les permite incidir en las políticas públicas.

El movimiento sindical salió debilitado de la guerra civil. En algunas ocasiones logra incidir en el desarrollo de las decisiones vinculantes, sobre todo los relacionados con la salud pública, la previsión social y las del ámbito municipal. De manera general, los sindicatos están desprestigiados y algunos entrevistados afirman que las ONG tienen muy poca credibilidad.

El dr. Hector Dada también subraya la debilidad de los movimientos sociales que son generalmente coyunturales. “No tienen una estructura jerárquica permanente. Se acercan por determinados temas con la oposición parlamentaria cuando no les satisfacen para pedir atención para un tema de interés general.” Asimismo, indica que a veces se dan manipulaciones de la sociedad civil tanto por parte de la oposición que por parte del partido oficialista.

Con respecto al sindicalismo, en una entrevista a Javier Castro nos señaló como en El Salvador éste se ha perdido, esto por que en el período de la guerra fue muy influenciado políticamente y todavía se han quedado muy politizado, no en su totalidad, pero esta cualidad les impide ejercer un verdadero trabajo en defensa de los derechos de los trabajadores y en muchas ocasiones lo que hacen es campaña política³⁵.

La Academia tampoco es una institución que se moviliza mucho en cuanto a la política cotidiana, pero suele tener una influencia incidental en las políticas públicas, la Universidad Centroamericana es una institución que reflexiona sobre las tendencias políticas generales del país y que emite informes de forma regular.

Las condiciones que determinan el poder de los grupos de presión actuales

Dada la importancia de los partidos políticos en el país, a las organizaciones sociales les interesa tener buenas relaciones con ellos para poder tener mayor incidencia política. La escasez de las posibilidades de incidencia (véase la sección siguiente) obliga a la sociedad civil de pactar con los partidos políticos.

Los partidos políticos tienen el monopolio para el acceso a los puestos de elección popular (art. 58, Const.) de modo que la alguna forma para los colectivos sociales de ejercer su influencia es mediante el posicionamiento de sus miembros como candidato en las listas electorales del partido.

³⁵ Ídem.

Sin abandonar su autonomía, las organizaciones sociales también tienen la capacidad de influir en la formulación de los programas electorales de los principales partidos políticos. De manera general, sus intereses están siendo reflejados en la oferta partidaria, de forma que se puede considerar que los partidos políticos tienen una capacidad relativamente alta de agregar los intereses colectivos.

La polarización ideológica del sistema de partidos también opera un clivaje en la sociedad civil, es decir que la polarización político-partidaria se reproduce en las organizaciones sociales. Existe entonces una frontera en términos de izquierda-derecha entre las organizaciones sociales, algunas siendo más ligadas al partido ARENA y otros más vinculados con el FMLN. Existe un enfrentamiento ideológico entre las organizaciones sociales que impide a las organizaciones sociales negociar con un partido “enemigo” sin ser acusados de “traidores”. (Artiga-González, 2007)

Las organizaciones sindicales están en clara desventaja en comparación con las organizaciones empresariales que tienen condiciones mucho más amplias de incidencia, como ya lo identificamos. La empresa privada tiene por lo tanto la posibilidad de vetar cualquier ley que va en contra de sus intereses.

Su influencia se debe principalmente a su capacidad de financiamiento de los partidos políticos, que en el caso de El Salvador no está regulado y no exista la obligación de publicidad de sus finanzas. El financiamiento de los partidos políticos en periodos no electorales no tiene límite legal, tanto para los financiadores nacionales que para los financiadores extranjeros. (Luís Alberto Cordero, 2007).

Los conflictos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son relativamente poco frecuentes. Ya mencionamos que los conflictos se dan principalmente dentro del Poder Legislativo que entre los poderes. Esa institucionalidad también limita las posibilidades de incidencia de la sociedad civil, pues su influencia sería mayor en las situaciones en las cuales la Presidencia carece de los apoyos legislativos suficientes.

La incidencia legislativa de las organizaciones se abre por conflictos entre actores gubernamentales. En situaciones de conflictos *inter-poderes*, puede apoyar o expresar su descontento con una u otra política del Ejecutivo y participar de forma indirecta en la formulación de políticas públicas. (Artiga-González, 2007)

Álvaro Artiga-González (2007) identifica un último vector para la incidencia de las organizaciones sociales en las políticas públicas: los cambios en el diseño institucional. Los Acuerdos de Paz para poner fin a la guerra civil de 1992 le dieron a la sociedad civil la posibilidad de ejercer una cierta influencia en la redefinición de las instituciones, bien que eran sobretodo los partidos políticos que salieron fortalecidos. Dichos grandes procesos de concertación no volvieron a darse hasta la fecha.

Los modos de actividad y técnicas de presión

Las principales estrategias que utilizan los grupos de presión para influir en las políticas públicas dependen del grupo de presión y del tema en cuestión. Se entiende que los grupos empresariales tienden a usar otras herramientas que los sindicatos, pues su peso político es de otro nivel.

Las irrupciones sociales más reconocidas que impulsa el movimiento sindical son obviamente las manifestaciones, los paros de labores, paradas del tráfico vehicular, concentraciones, irrupción en Sesiones Plenarias del Legislativo y conferencias informativas. El mecanismo principal son las manifestaciones en vías públicas, incluyendo la paralización del tránsito.

Los grupos de presión más afines a la derecha, principalmente el sector empresarial tiene modos de actividad totalmente diferentes. Se inscribe principalmente en el ámbito de interlocución directa con el gobierno o de actividades de lobby destinadas al Poder Ejecutivo como al Poder Legislativo.

Le empresa privada ejerce su influencia en el gobierno principalmente mediante el ofrecimiento de asesoramiento y apoyo técnico y la mediación con el Poder Legislativo. El financiamiento de las campañas electorales y de los partidos políticos también permite a los empresarios tener una voz predominante en el proceso de políticas públicas e integrar el Gabinete Presidencial.

Paralelamente, la instrumentalización de los medios de comunicación también es una herramienta usada por los empresarios, para definir su agenda y para ejercer su presión sobre los poderes políticos. Una herramienta privilegiada por todos los grupos de presión son las publicaciones. Una cantidad de fundaciones y otras ONG hace investigación sobre las acciones del gobierno, apoyándolo o criticándolo. En algunas ocasiones se suelen organizar eventos públicos para popularizar una cierta temática.

En este marco el papel de los medios de comunicación como promotores de la oposición parlamentaria es relativo en la medida que sirve como una herramienta de presión del sector empresarial. Ya se ha identificado la cercanía de muchos medios de comunicación con el gobierno pero como sus muy sesgados políticamente, suelen ser más neutros e imparciales.

Ejemplos sobre conflictos de la oposición extraparlamentaria con el Poder Ejecutivo

(1) Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana

El Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana se ratificó en El Salvador la madrugada del diecisiete de diciembre del 2004, contando con el apoyo de todos los grupos parlamentarios, excepto por el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional. El hecho de que dicho Tratado se ratificará durante horas de la madrugada, se prestó para el descontento y desconcertación de algunos grupos de la sociedad

civil, sin embargo, al ser el primer país de Centroamérica que aprobará el Tratado y de forma tan expedita, no permitió la escalada de una gran oposición popular previo a la ratificación del mismo, a pesar de que algunos grupos si manifestaron su posición en contra del acuerdo antes y después de diciembre de 2004.

En Octubre del 2004, diversas organizaciones sociales entre las que se encuentran el MPR-12, el Bloque Popular Social, estudiantes de la Universidad de El Salvador y la Procuraduría para la Defensoría de los Derechos Humanos realizaron movilizaciones y bloqueos de calles en diferentes puntos de San Salvador para manifestarse en rechazo a la firma del TLC, entre otros puntos que expresaban³⁶.

Posteriormente en este mismo mes, estudiantes de la Facultad Multidisciplinaria de la Universidad de El Salvador bloquearon un tramo de la Carretera Panamericana de la localidad de San Vicente para protestar contra la inminente firma del Tratado.

El diecisiete de Diciembre, momento después de la ratificación del Tratado comercial, un numeroso grupo de integrantes de diversas organizaciones sociales se concentraron frente a la Asamblea para expresar su oposición al resultado de la votación. En esta manifestación se hicieron presentes efectivos de la Unidad de Mantenimiento del Orden y desalojaron el lugar utilizando gases lacrimógenos, en este enfrentamiento resultaron heridos dos pastores de la Iglesia Luterana y un diputado del FMLN³⁷.

Manifestaciones como estas se presentaron en distintas ocasiones y protagonizadas por diversas organizaciones sindicales y grupos opositores, organizaron así protestas callejeras con la consigna de evitar que el Tratado no fuese ratificado, algunas de las protestas contaron con el apoyo de dirigentes de partidos de oposición, sin embargo el saldo de estas manifestaciones en muchas ocasiones fue episodios de violencia que dejaron heridos y detenidos.

Sin embargo, como ya se menciona, las manifestaciones no lograron ejercer esa presión en los tomadores de decisión y el Tratado finalmente fue ratificado y entro en vigencia en febrero del 2006. A pesar de que el Tratado ya está en vigor en El Salvador, los grupos opositores al mismo se han manifestado en distintas ocasiones con la consigna de que el acuerdo comercial no es beneficioso para el país.

Un ejemplo de esto, se dio en febrero del 2006, el día previo a la entrada en vigencia del tratado, día en que varias organizaciones sociales realizaron concentraciones, cierres de calles y quemaron neumáticos en distintos puntos de San Salvador y posteriormente se unieron en una marcha. Esta manifestación también estuvo teñida de brotes de violencia, ya que

³⁶ El Salvador. *Cronología del conflicto social. Septiembre - diciembre 2004*. En:

www.clasco.org.ar/difusion/secciones/osal/Descargables/el-salvador/el-salvadorseptiembre-diciembre2004.pdf

³⁷ Ídem.

miembros de la Unidad de Mantenimiento del Orden dispararon balas de goma a los manifestantes, mientras que estos les lanzaban piedras³⁸.

Este caso de enfrentamiento con la oposición extraparlamentaria estuvo caracterizado por actos violentos en las manifestaciones, y en algunos casos por el uso de la fuerza, sin embargo el Gobierno finalmente alcanzó la ratificación y la entrada en vigencia del TLC, no obstante no parece ser un conflicto que termina ahí, sino que va a manifestarse nuevamente según la coyuntura del TLC y sus resultados se vayan sintiendo en el país.

(2) La Ley Antiterrorista

La ley antiterrorista fue aprobada en el Congreso salvadoreño el pasado veintiuno de septiembre de 2007, esta ley consta de cincuenta y tres artículos y clasifica veintinueve actos como acciones terroristas, penalizando las mismas con condenas que van desde los cinco hasta los ochenta y seis años de prisión. La ley se aprobó, luego de un acalorado debate, la mañana del 21 de septiembre, a pesar de la oposición que expresaron los diputados del FMLN, las intervenciones fueron largas y finalmente se aprobó con cincuenta votos legislativos.

Dentro de las causas agravantes que presenta la ley se encuentran el uso de armas de destrucción masiva, atentar contra bienes de uso público, atacar a víctimas menores de edad, con capacidades especiales, embarazadas o adultos mayores. Entre los que considera la ley como actos de terrorismo están la ocupación armada de edificios y poblados o pertenecer a organizaciones terroristas o de espionaje en actos de terrorismo.

El partido de oposición, FMLN, considera que la ley es una normativa del Gobierno del Presidente Saca para regresar al autoritarismo y reprimir de nuevo a la población cuando salga de nuevo a las calles a protestar. Además añaden que no le ven ningún elemento internacional a dicha ley, únicamente una justificación para seguir a otros gobiernos en lo que han denominado lucha global contra el terrorismo³⁹.

A la oposición parlamentaria de esta ley, se unieron también distintos sectores de la sociedad civil que consideran que la ley no define expresamente lo que se entiende por terrorismo, por lo tanto agregan que llevaría a que cualquier conducta que provoque inseguridad, alarma, temor o intranquilidad en las personas, va a ser considerado como terrorista⁴⁰.

El día en que se aprobó la ley, un número de organizaciones sociales, entre las que se encontraban el Frente Sindical Salvadoreño, el Movimiento Popular de Resistencia 12 de

³⁸ El Diario de Hoy. *Protestas violentas causan caos en San Salvador*. Nacionales. 28 de Febrero de 2006. En: <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/02/28/nacional/cambio1.asp>

³⁹ Noticias Internacional. *El Congreso salvadoreño aprueba una ley antiterrorista que contempla penas de hasta 86 años de cárcel*. En: <http://noticias.interbusca.com/internacional/america-central/Salvador.--Congreso-salvadore%F1o-aprueba-antiterrorista-contempla-penas-hasta-a%F1os-c%Elrcel-20060922222810.html>

⁴⁰ *Ley antiterrorista provoca rechazo*. En: <http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2006/2006seg/noticias1/el-salvador-270906.asp>

Octubre, la Coordinadora Nacional Agropecuaria, el Foro para la Defensa de la Constitución, comerciantes informales agremiados y la Alianza Social para el Cambio, realizaron una protesta frente a la sede del Palacio Legislativo, pidiendo al Congreso que no se aprobará la ley⁴¹. Incluso simpatizantes del FMLN llegaron desde Jiquilisco a protestar su oposición a la ley.

Estos grupos de organizaciones sociales pidieron a los diputados no aprobar la ley, ya que viola la Constitución y los derechos humanos fundamentales, por lo que presentaron a la Asamblea una pieza de correspondencia con esta petición, señalaron también que dicha legislación pone en riesgo la estabilidad del país y llevando al pueblo a una explotación social⁴².

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos pronunció también su oposición a la ley, argumentando que podría dar lugar a una violación de los derechos fundamentales, ya que sus alcances rebasan los límites de lo aceptable, además alega que el país ya cuenta con un amplio marco jurídico internacional, por lo que la ley es innecesaria y va en detrimento del respeto de la dignidad de las personas.

Los grupos opositores a esta ley señalan que constituye un enfoque represivo hacia adentro y que el Gobierno está previniendo un escenario creciente de conflictividad social dado que la generación de empleo y atracción de inversión no están funcionando adecuadamente y que finalmente esa ley busca reprimir y frenar las protestas populares.

A pesar de que este caso es de reciente data, constituye un enfrentamiento entre el Gobierno y la oposición extraparlamentaria, enfrentamiento que radica en la disconformidad de la población con el rumbo de las medidas de seguridad que se toman en un país donde este tema es de vital importancia para la población.

V. Procesos de concertación

Los dispositivos institucionales de participación ciudadana

Al nivel local, en el título IX del Código Municipal, se considera la participación ciudadana para el seguimiento de la gestión municipal. El artículo 118 del Código dicta que los ciudadanos de un municipio “podrán constituir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y provechoso a la comunidad.” El Código también contempla la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y cabildos abiertos informativos. (Vargas & Zamuner, 2006)

⁴¹ Ídem.

⁴² *El Salvador: Draconiana Ley Antiterrorista*. En: <http://eldiariointernacional.com/spip.php?article550>

Al nivel nacional existen varios foros de Consulta Ciudadana promovidos por las Comisiones Legislativas que tiene un nivel de institucionalización relativamente bajo. Los foros de Consulta Ciudadana son un espacio formal de participación ciudadana. El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa estipula que las Comisiones Legislativas deben oír en audiencia a los afectados por un proyecto legislativo, que sean los ciudadanos individuales o sus representantes. Se han organizado consultas ciudadanas de este tema sobre muchos temas, pero con particular énfasis en Familia, Mujer y Niñez, Juventud, Deporte y Recreación, Asuntos Municipales, Medio Ambiente y Salud Pública.

El mismo reglamento incluye la obligación de las comisiones legislativas de “escuchar [...] a los interesados en los proyectos legislativos o a los afectados por ellos, si por escrito solicitan ser oídos” (art. 37-2, RIAL) y la obligación de dar audiencia a “cualquier ciudadano” siempre que “el solicitante” lo exprese presentando “su petición por escrito, antes de cada sesión, y exprese, concretamente, el asunto en el que intervendrá” (art. 78-1, RIAL). También existe la posibilidad de “audiencias a particulares” cuando las comisiones legislativas “lo consideren procedente, previa solicitud por escrito del interesado [...] en algún tema que las comisiones estén estudiando” (art. 49, RIAL).

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo contiene una disposición similar. En el art. 18 establece la obligación de los Ministros y Viceministros de “dar audiencia al público, por lo menos una vez a la semana”. Esta posibilidad institucional le da la posibilidad a los ciudadanos individuales y organizados de intervenir en el proceso de formación de la ley.

Al igual, los Comisionados Presidenciales son otro espacio de incidencia de las organizaciones sociales en el Ejecutivo: “los Comisionados Presidenciales se constituyen como funcionarios idóneos para proporcionar el respectivo seguimiento a determinadas áreas del quehacer gubernamental. Serán nombrados por el Presidente de la República y, entre otras atribuciones asesorarán a dicho funcionario con el objeto de lograr el eficaz cumplimiento de algunos fines específicos del Estado. (art. 27-A, RIOE). Sin embargo, en la práctica el nombramiento de Comisionados no es muy común.

Asimismo, en la Constitución de El Salvador se incluye el derecho de la participación ciudadana dirigida hacia la evaluación y el mejoramiento de la administración del Estado. El art. 113 dicta que se promoverán “las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades.” (Vargas & Zamuner, 2006)

Cabe subrayar la inexistencia de mecanismos legales de democracia directa. En El Salvador no existe la posibilidad de convocar a referéndum, por lo menos no queda expresamente indicado en la Constitución, salvo para el caso excepcional de la eventualidad de una República Centroamericana unificada.

Tampoco existe la posibilidad de iniciativa legislativa popular, como una herramienta para las organizaciones sociales de ejercer su oposición e influir en la definición de la agenda

legislativa. Las iniciativas legislativas provenientes de la sociedad civil necesariamente tienen que estar acompañadas por uno o más diputados para que logre ser discutida en la Asamblea Legislativa.

La escasez de los procesos de concertación

Como ya lo precisamos, en El Salvador la oposición extra-parlamentaria no es muy fuerte. La extrema rapidez de la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, sin que las organizaciones sociales pudieran intervenir, es un claro ejemplo de ello. La debilidad de la oposición extra-parlamentaria, no solamente se debe a la debilidad organizativa de las mismas organizaciones sociales, pero también a la escasez (para no decir inexistencia) de procesos de concertación.

El último gran proceso de concertación el cual participaron actores políticos y actores sociales eran las negociaciones que dieron lugar a los Acuerdos de Paz de 1992 y que lograron poner fin a la guerra civil. Desde esta fecha no se han vuelto a dar otros procesos de concertación con la misma amplitud temática y la misma cantidad de actores.

Después de los Acuerdos de Paz no ha habido ningún proceso de concertación capaz de generar resultados. Los grandes debates nacionales, sobre la seguridad ciudadana, la seguridad social, la educación pública, la salud o el medio ambiente nunca generaron negociaciones entre los actores políticos y los actores sociales.

Los mecanismos institucionalizados para llegar a acuerdos con la oposición se han venido deteriorando desde los acuerdos de paz. Se abrieron algunos espacios durante las legislaturas de los presidentes Alfredo Cristiani (1989-1994) y Calderón Sol (1994-1999), pero en la legislatura siguiente del presidente Francisco Flores (1999- 2004) no se dieron procesos de concertación entre el gobierno y los grupos de presión. El Presidente Antonio Saca (2004-2009), a pesar de que prometió usar el diálogo y la concertación como herramienta de gobernabilidad, por el momento no ha tenido un método definido para establecer un encuentro tanto con la oposición como con otros actores de la realidad nacional.

En el año pasado, se constituyó la Comisión Nacional para la Paz Social y la Seguridad Ciudadana, pero no generó resultados, es decir que no tuvo una influencia notable en las políticas públicas. El Comisionado Presidencial de Gobernabilidad también intentó hacer un proyecto de concertación nacional, pero nunca pudo llegar a acuerdos. Esta situación se debe parcialmente a la indisposición del partido oficialista ARENA de promover procesos nacionales de concertación, pero también a la inexistencia de alternativas reales a los dos partidos mayoritarios ARENA y FMLN.

Las estrategias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo para relacionarse con los grupos de presión

Las principales estrategias que usa el Poder Ejecutivo para relacionarse con los grupos de presión ya fueron evocados a lo largo de este estudio. El principal medio utilizado por el Poder Ejecutivo son los medios de comunicación. El gobierno tiene una estrategia de comunicación muy efectiva, que le permite deslegitimar a la oposición e imponer su propia agenda mediática.

La función de la Asamblea Legislativa, en teoría, es de canalizar las demandas de la sociedad y de convertirlas en leyes y políticas públicas. Sin embargo, las diferentes fracciones políticas representadas filtran las propuestas que les llegan desde la sociedad civil en función de sus propios intereses. Cada grupo parlamentario tiene sus propios grupos de presión a los cuales trata de atender políticamente.

Las relaciones entre las fracciones parlamentarias y los grupos de presión varían en función de tema en cuestión. Para los partidos ARENA y PCN, la estrategia es relativamente similar a la del Poder Ejecutivo, tratando de legitimar su comportamiento a través de los medios de comunicación. Al igual, el PCD se relaciona con grupos sociales de distintas tendencias, pero principalmente con el sector empresarial.

Respecto a la oposición parlamentaria, la concertación con los grupos de presión se hace principalmente a través de cartas públicas. En algunas ocasiones se hacen concertaciones con sectores sociales para co-formular la agenda legislativa. Sin embargo, la oposición parlamentaria tiende a respetar la autonomía de las organizaciones sociales, y no suele instrumentalizarlos.

El reraconamiento con los grupos de presión es una estrategia para los partidos de oposición para tener visibilidad mediática, y ejercer su oposición al gobierno por canales informales. Se nota en los últimos años un aumento de los intentos de la sociedad civil de influir en las decisiones del Parlamento, pero las alianzas con la oposición parlamentaria sólo se hacen cuando encuentra un interés estratégico en ello.

La ratificación de reformas de la OIT y a la ley del servicio civil: ejemplo de negociación entre actores político y actores sociales

El día 12 de agosto de 2006, el gobierno de la República de El Salvador se adhirió a suscribir los convenios 87 y 98 de la OIT, apegado a su atribución constitucional plasmada en el numeral 1º. y 4º a través del acuerdo ejecutivo 574 y que fue aprobado por el Órgano Ejecutivo a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, mediante el acuerdo No. 578, de fecha 14 de Agosto de 2006 y sometido a consideración de la Asamblea Legislativa, para su ratificación e inclusión en el ordenamiento jurídico salvadoreño.

Este provechoso acontecimiento tiene sus antecedentes en las frustradas acciones de los sectores laborales salvadoreños y organizaciones sindicales que buscaban reivindicaciones

justas desde muchos años antes que los acuerdos de paz, dieran paso a un proceso de apertura democrática en el país. La exigencia de que se suscribieran y ratificaran esos convenios de la Organización del Trabajo (OIT) fue tan constante que, el espíritu de esto quedó reflejado en los mismos acuerdos de Paz firmados en Chapultepec poniendo fin a la confrontación bélica.

También fue tema permanente en las plataformas reivindicativas de las organizaciones sociales y sindicales de los últimos 14 años, y parte de las plataformas políticas del FMLN, que en su “Programa Social y Democrático para El Salvador” en lo relativo a la estabilidad laboral, libertad sindical y empleos dignos, política laboral y empleo, constituyeron el objetivo N° 7.

Los actores principales en este debate actuaron respondiendo a intereses económicos bien definidos en la sociedad civil, las organizaciones empresariales y los institutos políticos, como es de suponer defendiendo los intereses del empresario y el trabajador. Desde la defensa de los intereses económicos privados e intereses de los trabajadores públicos y privados, participaron en su momento diferentes personas naturales y organizaciones para contribuir dinamizando y frenando los intentos e iniciativas de los grupos trabajadores, entre los más conocidos y permanentes, podemos citar a:

- La Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD)
- La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH)
- El Doctor José Fabio Castillo, expresó posición similar a la planteada por la Procuraduría
- La Asociación Nacional de la Empresa Privada
- La Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES)
- La cúpula y diputados del Partido de Conciliación Nacional
- El Grupo Parlamentario del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

Los temas evocados en esta negociación, y que pesaron para acelerar el proceso de aceptación y ratificación de los convenios eran la participación del país en el mercado europeo previo cumplimiento de los convenios y requerimientos del SGP+Plus (Sistema preferencial arancelario). La conservación y atracción de inversionistas extranjeros en el país, detonado por la crisis de la transnacional procesadora de atún radicada en el país y la visita de funcionarios europeos de alto nivel a la comisión de la Asamblea Legislativa para exhortarles a diligenciar lo pendiente de la ratificación de los convenios.

Se utilizó la metodología siguiente. Se inició un cabildeo político-diplomático acompañado por España para lograr una prórroga al tiempo fatal que la Unión Europea había establecido como fecha 31 de diciembre del 2005 para firmar la ratificación de los convenios pendientes. Se creó una Subcomisión integrada por miembros de la Comisión de Trabajo y Previsión Social que dé seguimiento a la discusión sobre la conveniencia para el país de la suscripción y ratificación de los convenios 87 y 98 de la OIT, esta Subcomisión realizó un proceso de consulta en donde fueron recibidos los sectores siguientes: Comisión Nacional para la

Modernización Laboral, la cual es liderada por la Comisionada Presidencial para la Gobernabilidad, la contratación de una Consultoría para la elaboración del texto de las reformas constitucionales en el marco de la ratificación de los Convenios 87 y 98 de la OIT, La Secretaría Técnica de la Presidencia de la República, contrata un equipo de Consultores que elaborará el texto a presentar para la consideración de las reformas constitucionales y las demás leyes que sean necesarias para la ratificación de los Convenios 87, 98 y 151 de la OIT.

El resultado del proceso era una notable cohesión social. Los sectores empresariales más que los trabajadores propiamente dichos se unieron al reclamo de una pronta respuesta de ratificación de los convenios, se dijo “Que el gobierno haga lo que tenga que hacer para que no salgamos de los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias SGP+Plus”.

La posición de la Cámara Oficial Española de Comercio e Industrial de El Salvador, miembro de la Federación de Cámaras Oficiales Españolas de Comercio en América hizo un llamado al Gobierno Central, a la Asamblea Legislativa, a las gremiales empresariales, a todos los empresarios, a los trabajadores, y al pueblo en general, a reflexionar sobre esta situación, y pensar como empresarios y país emprendedor que somos, sobre alternativas de solución creativas a los requerimientos del SGP+Plus.

La posición de la Corporación de Exportadores de El Salvador, COEXPORT, lamentando que Calvo tenga que cerrar operaciones por no contar con las preferencias arancelarias, etc. Los partidos políticos de oposición introduciendo piezas de correspondencia en la Asamblea Legislativa para agilizar el proceso de ratificación de los convenios y no perder las preferencias arancelarias.

Entre los aciertos alcanzados se puede evocar a la actuación con diligencia para no perder la posición de participante ante la comunidad europea con el convenio comercial “Sistema Generalizado de Preferencias Arancelarias SGP+Plus” y la materialización del ejercicio del derecho colectivo para el sector público por lo que se recomienda a los empleados y funcionarios públicos a profundizar en el estudio de esta legislación y emprender el camino de organizarse en sindicatos.

Una reflexión final

El Salvador es un país que enfrenta desafíos numerosos respecto a su democratización y a la concretización de las libertades políticas. Podemos afirmar que El Salvador es un país que ha atravesado una dura transición política en las últimas dos décadas, pasando de un gobierno autoritario a establecer por primera vez un régimen democrático, esta transición con un débil marco de cultura política democrática constituyó un gran reto para el régimen salvadoreño de la posguerra. La violencia urbana reemplazó la violencia ocasionada por el conflicto armado, y puede hasta tener una intensidad más alta, que a su vez impulsa importantes movimientos migratorios, tanto al interior del país como al extranjero.

Esta falta de cultura política democrática constituye el desafío central de la democracia salvadoreña. En la actualidad, la democracia de El Salvador se limita a ser una democracia electoral pero carece de los aspectos más cualitativos de la democracia, que son principalmente el respecto de los derechos humanos, la participación de las minorías políticas y la expresión del pluralismo. Entonces, no se ha dado todavía una consolidación democrática.

Sumado a esto, la institucionalidad de ARENA en el poder no permite que se ostenten de índices deseables de gobernabilidad, lo cual está permeado por un país altamente polarizado, con problemas demográficos, acosado por la inseguridad y la violencia. El contexto de alta polarización, que sólo se puede entender a partir del legado histórico de las guerras civiles, no contribuye a fomentar una cultura de debate y de inclusión política de los sectores excluidos.

Del sistema político destaca la importancia de la polarización partidaria, que infecta e inunde todas las instituciones del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo. La misma polarización se reproduce dentro de la sociedad civil, que a menudo prefieren adoptar una estrategia de conflicto que una estrategia de diálogo para hacer escuchar sus reivindicaciones.

Una falta de competencia electoral, la debilidad e incapacidad de las instituciones gubernamentales, la politización de las mismas, la persistencia de altos niveles de pobreza, la no resolución del tema de la inseguridad ciudadana y su constante crecimiento, y la inexistencia de cohesión social, entre otros, son los grandes rasgos que caracterizan la vida política de El Salvador en la actualidad y son fuentes de conflictividad.

La persistencia de altos niveles de inseguridad ciudadana fomenta situaciones que pueden llegar a ser ingobernables. Por la importancia de la violencia, existen territorios enteros que no están bajo el control de las fuerzas del orden, es decir de la policía y del ejército.

Este contexto sumamente conflictivo es potencialmente explosivo, y contribuye cada vez más a minar la legitimidad de las instituciones y de la democracia. La baja de las tasas de participación puede considerarse como una advertencia al Poder Ejecutivo de la insatisfacción del pueblo salvadoreño con el funcionamiento democrático y también de la desaprobación del pueblo de la persistente influencia del gobierno de Estados Unidos en la conducta del Poder Ejecutivo, en el nombramiento de sus integrantes y en la formulación de sus políticas.

En El Salvador, desde la transición, la oposición nunca ha gobernado, con la permanencia en el poder del partido empresario ARENA que se ha posesionado del Poder Ejecutivo de forma continua desde 1988 y que ha tenido el control casi continuo del Poder Legislativo. La no participación de la oposición en el Poder Ejecutivo no sería un problema si tuviera la posibilidad de ejercer una oposición al Gobierno, pero se ve constitucionalmente limitada por el uso frecuente de sus poderes reactivos por el Presidente. Asimismo, la dominación de un mismo partido durante casi dos décadas no permite a pluralismo de manifestarse y de expresarse.

De esta forma, la no alternancia en el poder de ARENA también es un síntoma preocupante porque implica la reproducción de la misma elite en el poder, sin que la oposición parlamentaria tenga una posibilidad efectiva y real de ejercer el oficio de la oposición política, fiscalizando y controlando la gestión de los gobiernos. Por el mismo sistema de partidos se entiende que la influencia informal del Presidente que va mucho más allá de lo que le permite la Constitución, ya que quien define realmente la agenda de la Asamblea Legislativa es el Presidente.

La permanencia de ARENA en cierto sentido es el reflejo de la debilidad de la oposición parlamentaria más que de una estabilidad política. El ejercicio del poder por el Presidente puede parecer muy efectivo pero no puede ocultar la importante división y fragmentación de la sociedad salvadoreña. Numerosas divisiones atraviesan el país y atentan a la cohesión social: la división entre pobres y ricos, la división entre defensores y opositores al gobierno, la división entre salvadoreños residentes y salvadoreños en el extranjero... (CEA, 2006).

Las principales tareas pendientes conciernen la aplicación efectiva de los mecanismos de participación ciudadana principalmente al nivel nacional. En este marco se tiene que dar particular énfasis a la promoción de los derechos de los sectores de trabajadores que están en una posición de fuerza asimétrica en comparación con los sectores empresariales.

En cuanto al Poder Legislativo, se puede evocar el imperativo de fomentar una mayor participación y compromiso de las comisiones legislativas en poner en la orden del día las demandas provenientes de la sociedad civil. Se tiene que aumentar entonces la reactividad de la Asamblea Legislativa para tomar en cuenta a las reivindicaciones de sectores de la sociedad.

Entre las lecciones aprendidas del estudio nacional sobre El Salvador se puede afirmar que en El Salvador todavía es necesaria la participación de grupos de presión externos a los políticos. Los grupos de presión pueden jugar un papel importante en la dinamización de los procesos políticos para tratar de devolver alguna legitimidad a la institucionalidad democrática. Su acción puede por ejemplo insertarse en la fase de estudio de las necesidades del país así como en el diagnóstico de las deficiencias de las políticas públicas.

Asimismo, se tiene que reforzar sus posibilidades de proposición de iniciativas y de leyes para que la producción legislativa no sólo favorezca sectores específicos. Se subraya que los sectores sociales interesados y concernidos tienen que asumir conductas demandantes en defensa de sus intereses ante las comisiones responsables de áreas específicas en la Asamblea Legislativa.

La casi inexistencia, en la práctica, de espacios de interacción entre los grupos de presión y el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo también es un elemento característico de la democracia salvadoreña. El Salvador está lejos de la concretización del esquema neocorporativista, tanto desde el punto de vista del ejercicio real de la oposición como de la existencia de procesos de concertación.

Existen dudas sobre la capacidad de la institucionalidad democrática para gestionar este descontento social y si va a poder absorber, contener e incorporar, las demandas sociales cada vez más fuertes. A pesar de los avances remarcables pero insuficientes que se han dado en el ámbito de la reducción de la pobreza o del desarrollo de una democracia electoral, se puede preguntar si el proceso de transición democrática no es un proceso que recién está empezando, y que tiene todavía un largo camino para recorrer.

Bibliografía

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. *Código Electoral de El Salvador*. En: <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/ElSal/code92.html>

Artiga, Álvaro. 2007. “Gobierno dividido y espacios para la incidencia de la sociedad civil: Caso de El Salvador”. En Vargas, Jean Paul y Pallavicini, Violeta (coordinadores). 2007. *Gobierno dividido y oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y El Salvador*. Madrid: Fundación Carolina.

_____. 2007. “Fragmentación y polarización de los sistemas de partidos políticos en Centroamérica”. En Carillo Flores, Fernando y Cordero, Luís Alberto (coordinadores). 2007. *Hacia el bueno gobierno. Tareas aún pendientes*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

_____. 2003. *El sistema de partidos y las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en El Salvador, 1982-2003*. Ponencia para la mesa sobre “Partidos Políticos” del I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas, San José, Costa Rica, 12 – 14 de agosto de 2003.

Baires Miranda, Daniel Alberto. 2006. “La contribución de las alianzas a los poderes del presidente”. En *Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Volumen 61, Octubre 2006.

Banco Interamericano de Desarrollo. 2006. *The Politics of Policies Economic and Social Progress in Latin America*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Castro, Javier y Umaña, Claudia. Entrevista realizada a Javier Castro y Claudia Umaña, Departamento de Estudios Legales de FUSADES, por la Fundación Arias, el día 14 de marzo de 2007.

Constitución de la República de El Salvador (1983). Disponible en <http://www.asamblea.gob.sv/constitucion/index.htm>.

Cordero Arias, Luís Alberto. 2007. “Los desafíos político partidarios en procura del bueno gobierno”. En Carillo Flores, Fernando y Cordero, Luís Alberto (coordinadores). 2007. *Hacia el bueno gobierno. Tareas aún pendientes*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Corte Suprema de Justicia de El Salvador. 2007. “Reglamento Interno de Órgano Ejecutivo de El Salvador”. Disponible en: <http://www.csj.gob.sv/leyes.nsf/ef438004d40bd5dd862564520073ab15/7dee587487301df906256d74005d2c6b?OpenDocument>

Estudios Centroamericanos. 2006. “Los “hombres del presidente” contra el estado salvadoreño”. En *Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Volumen 61, Octubre 2006.

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Social. 2005. *Las instituciones democráticas en el Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento*. San Salvador: FUSADES.

Guillén, María Silvia. Entrevista realizada a María Silvia Guillén, Directora Ejecutiva de FESPAD, por la Fundación Arias, el día 13 de marzo de 2007.

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. 2006. *Datos de opinión: Elites parlamentarias Latinoamericanas. El Salvador (1994-2006)*. Salamanca: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica.

_____. Sin fecha. “Bases de datos por país: El Salvador”. Disponible en http://iberoame.usal.es/legislativo/legislativos/basededatos/por_paises/salvador.htm.

Martel Trigueros, Roxana. 2006. “Las maras salvadoreñas: nuevas formas de espanto y control social”. En *Estudios Centroamericanos*, Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”, Volumen 61, Octubre 2006.

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador. “Parte Inicial de los Informes de los Estados Partes Presentados en Virtud de los Diversos Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos”, [http://www.rree.gob.sv/sitio/Img.nsf/vista/pdf/\\$file/Documentobasico2003.pdf](http://www.rree.gob.sv/sitio/Img.nsf/vista/pdf/$file/Documentobasico2003.pdf).

Proyecto Estado de la Región. 2003. *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano-Unión Mundial para la Naturaleza.

Real Instituto Elcano. 2004. “El Salvador 2004. Hacia la gobernabilidad democrática y la viabilidad socioeconómica: retos para el Estado y el sistema político.” Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTE XT=/Elcano_es/Zonas_es/Defensa+y+Seguridad/DT9-2004.

Rodríguez, Ronny. Entrevista realizada a Ronny Rodríguez, Coordinador del Proyecto de Modernización de la Asamblea Legislativa de El Salvador, por la Fundación Arias, el día 14 de marzo de 2007.

Silva, Mauricio. Sin fecha. “El proceso electoral de El Salvador y su legado.” Disponible en http://www.centropolitico.org/centro_digital/articulos/articulo_proceso_electoral_mauriciosilva.html.

Vargas, Jean Paul. 2007. "El ocaso de los presidencialismos centroamericanos". En Carillo Flores, Fernando y Cordero, Luis Alberto (coordinadores). 2007. *Hacia el bueno gobierno. Tareas aún pendientes*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

Whitehead, Laurence *et alt.* (Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá y Universidad de Oxford). 2006. *Perfil de gobernabilidad de El Salvador*. Madrid: Trama Editorial.

Otros

El Salvador: Cronología del conflicto social. Septiembre - diciembre 2004. En: www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/Descargables/el-salvador/el-salvadorseptiembre-diciembre2004.pdf

El Diario de Hoy. *Protestas violentas causan caos en San Salvador*. Nacionales. 28 de Febrero de 2006. En: <http://www.elsalvador.com/noticias/2006/02/28/nacional/cambio1.asp>

Noticias Internacional. *El Congreso salvadoreño aprueba una ley antiterrorista que contempla penas de hasta 86 años de cárcel*. En: <http://noticias.interbusca.com/internacional/america-central/Salvador.--Congreso-salvadore%F1o-aprueba-antiterrorista-contempla-penas-hasta-a%F1os-c%Elrcel-20060922222810.html>

Ley antiterrorista provoca rechazo. En: <http://www.paginadigital.com.ar/articulos/2006/2006seg/noticias1/el-salvador-270906.asp>

El Salvador: Draconiana Ley Antiterrorista. En: <http://eldiariointernacional.com/spip.php?article550>

Capítulo V

Grupos de presión y oposición parlamentaria: Nicaragua

Omar Treminio López

Lista de acrónimos

ALN	Partido Alianza Liberal Nicaragüense
APRE	Partido Alianza por la República
CC	Coordinadora Civil
CCER	Coordinadora Civil para la Reconstrucción y la Emergencia
CDR	Consejo de Desarrollo Regional
CDD	Consejo de Desarrollo Departamental
CDM	Comité de Desarrollo Municipal
CDC	Comité de Desarrollo Comarcal
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económico y Social
Cn.	Constitución Política de la República de Nicaragua vigente
Cn.-95	Constitución Política de la República de Nicaragua vigente en el año
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CORPES	Consejo Regional de Planificación Económica y Social
CGR	Contraloría General de la República
CSE:	Consejo Supremo Electoral
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DDHH	Derechos Humanos
DGI	Dirección General de Ingresos
D-03-2007	Decreto 03-2007, Reformas y Adiciones al Decreto N° 71-98,
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos – Centroamérica y
EUA	Estados Unidos de América
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
IDH	Índice de Desarrollo Humano
JRV	Junta Receptora de votos
L.E.	Ley Electoral de la República de Nicaragua
L.M.-95	Ley Marco de 1995
LOCPPE	Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder
LOPL	Ley Orgánica del Poder Legislativo, Ley N° 606.
LPC	Ley de Participación Ciudadana o Ley 475.
MRS	Movimiento de Renovación Sandinista
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PLC	Partido Liberal Constitucionalista
PRN	Partido Resistencia Nicaragüense
PMUC	Partido Movimiento de Unidad Costeña
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
RAAN	Región Autónoma del Atlántico Norte
RAAS	Región Autónoma del Atlántico Sur
RLOCPPE-	Reglamento a la Ley de Organización, Competencia y Procedimiento
RLOCPPE-	Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder
YATAMA	Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka

I. Contexto nacional

1.1 Contexto Político

Resultado de los procesos eleccionarios ocurridos en la Nicaragua del período 1998 – 2006 se han celebrado dos elecciones presidenciales y parlamentarias, tres elecciones regionales y dos municipales. Producto de dichos procesos electorales, en las elecciones municipales el FSLN ganó 52¹ municipios en 2000 y sube a 87 en 2004, el PLC ganó 94 en 2000 y baja a 56 en 2004, el APRE obtiene 5, las mismas que ganó el Partido Conservador en el 2000, el PRN no ganó ninguna en 2000 y gana 1: Río Blanco en 2004; en tanto Yatama, Partido Político de la Región Caribe nicaragüense que fue bloqueado a participar en las elecciones del 2000, gana 3 municipios en el 2004, incluyendo Puerto Cabezas que es cabecera regional.

En las elecciones regionales el FSLN obtuvo 27 Concejales Regionales en 1998; incrementa a 39 en 2002 y baja a 28 en el 2006; el PLC pasa de 44 en 1998 a 45 en 2002 y a 40 en el 2006; YATAMA, que es el partido regional más fuerte del país, ve incrementada sus representación al pasar de 12 concejales en el 2002 a 19 en 2006; el otro partido regional PAMUC obtiene un concejal en el 2002 y en el 2006 no compite como partido; en cambio la alianza de partidos ALN compite en el atlántico nicaragüense y obtiene 6 concejales en el 2006. Sin embargo, la representación de la diversidad étnica de la Costa Caribe no tiene ninguna relación con la composición de los Concejos Regionales, tal como advierte Grigsby, W. (2005) “*la composición de los Concejos Regionales desde el punto de vista étnico sufren de una creciente “españolización” o “mesticización”*”, como consecuencia de las olas migratorias internas del centro y pacífico hacia el atlántico y el dominio de las organizaciones políticas del pacífico frente a la reducción de organizaciones partidarias autónomas del Caribe.

Por otro parte en las elecciones parlamentarias se observó muy pocos cambios en la distribución del voto. El FSLN que obtuvo el 42.34% de los votos válidos en las elecciones del 2001, en 2006 baja 4.35 puntos porcentuales, obteniendo 37.99% de los votos válidos; pese a ello el comportamiento es “normal”, pues este es el voto promedio que ha obtenido el FSLN en elecciones anteriores². Además, la merma que experimentó el FSLN tiene su explicación en la separación del Partido Movimiento de Renovación Sandinista (MRS) de la alianza encabezada por el FSLN, denominada “*Convergencia Nacional*”. En tanto el PLC que obtuvo 53.23% de los votos válidos en 2001, pierde 26.12 puntos porcentuales en 2006 y baja drásticamente a 27.11% de los votos válidos; dicha pérdida de votos fue consecuencia de la ruptura por parte de un grupo importante de liberales, que les arrastró a la derrota electoral y a la consolidación de un nuevo e importante partido político: ALN, que obtuvo el 28.30% de los votos válidos.

Asimismo, los años de 1998 al 2001, representan un período de incremento de la corrupción en la administración pública aparejado con componendas entre las dos principales fuerzas políticas: el PLC – que a su vez es el partido de gobierno – y el FSLN principal partido de

¹ Datos proporcionados por el Consejo Supremo Electoral.

² Así, de acuerdo a cifras del Consejo Supremo Electoral, en las elecciones de 1996, el FSLN obtuvo el 37.75% de los votos válidos.

oposición. Componendas en la que se entretuje la estrategia del FSLN para la toma del poder por la vía electoral, por una parte, y conservar “algunos beneficios” – como la repartición de tierras – de su militancia y altos cuadros; en tanto para el PLC, dichas componendas, representan cesiones de poder a fin de seguirse enriqueciendo ilícita e impunemente, con el erario de la nación, a través de privatizaciones y concesiones otorgadas después de recibir suntuosas coimas, hasta sustraer elevadas cantidades de dinero líquido y nominal de las arcas del Estado; y además, que el expresidente, presidente – con carácter de propietario – del partido y reo, Arnoldo Alemán goce de privilegios que el Sistema Penitenciario Nacional nunca antes había otorgado a preso alguno. Empero, ha de reconocerse que las diferentes componendas, bien que mal, han contribuido a la gobernabilidad democrática del país, en tanto funcionan de *out-put* a los conflictos de poder que se suscitan entre las dos fuerzas dominantes en la política nicaragüense, facilitándose resolver las diferencias en los espacios que le son propios al *juego y contrajuego* de la arena político partidaria, sin recurrir a recursos bélicos, recuerdo de los cuales está cargada la historia nacional.

Citando a Sofía Montenegro, et alii, (2005:92), se puede acotar que entre los resultados más negativos de las componendas para el sistema político, es que “... *se produjo un cierre del sistema de partidos y del sistema político, pues condicionó la participación de grupos minoritarios en los procesos electorales, excluyó la posibilidad de candidaturas por suscripción popular y partidarizó los poderes del Estado.*”

Finalmente, el año 2006 es políticamente emblemático debido a que se cierra un ciclo de 16 años de gobiernos de derecha y de decidida aplicación de políticas de ajuste estructural en sus diferentes variantes por parte de los gobiernos de turno. A la vez el mismo año culmina con el triunfo electoral, el 05 de noviembre, del Frente Sandinista y su secretario político y candidato Daniel Ortega, deviniendo la expectativa del cierre del ciclo de negociaciones o, componendas (sus consecuentes) entre el FSLN – PLC, puesto que su fin último y primordial ya se ha alcanzado: *el FSLN ha tomado el poder*, a través del mismo procedimiento por el cual lo dejó: *una derrota electoral*, esta vez propinada al anti-sandinismo fraccionado; permitiendo que sea el primer gobierno electo democráticamente cuyo partido, del cual es resultante, no es mayoría parlamentaria.

1.2 Contexto Social

El país inicia el período en análisis con un hecho de primer orden: el Huracán Mitch, calificado por algunos como “*el huracán más mortífero en los últimos 200 años en el Caribe*” (Envío 204; 1999), y que para el caso de Nicaragua venía a coronar “*una larga cadena de empobrecimiento y deterioro de los recursos naturales y de las condiciones y calidad de vida de los y las nicaragüense*” especialmente de las poblaciones rurales (CCER; s/f:1). El Mitch fue un hecho de tal magnitud que condicionó y aceleró algunas medidas de lucha contra la pobreza, de desarrollo económico y de reestructuración del Estado, muchas de las cuales se negociaron en el Grupo Consultivo de Estocolmo.

A nivel demográfico para 1998, de acuerdo con los datos censales de 1995, el país cuenta con una población total de 4, 357, 099; en tanto en el 2006 cuenta con una población total de 5, 142, 098. Asimismo para 1995 se observó una densidad poblacional de 36.2 hab/km², mientras que en el 2006 existen 42.7 hab/km²; lo cual se explica a partir del crecimiento poblacional que en números relativos fue del 1.7% y de forma absoluta de 784,999 habitantes, en el último período censal (Gob. Nicaragua, Censo, 2005: 17).

Por otra se observan mejoras en relación al Desarrollo Humano del país. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano 2006 (PNUD; 2006: 290) en 1990 Nicaragua poseía un Índice de Desarrollo Humano de 0.610, se ve mejorado en 1995 al incrementarse a 0.642; en el 2000 se aumenta a 0.667 (ver, también, PNUD; 2003: 35) y aún mejor en el 2004 cuando llega a 0.698 (PNUD; 2006: 285). Pese a dichas mejoras la pobreza sigue siendo el mayor obstáculo al desarrollo del país.

1.3 Contexto Económico

Macro-económicamente después de superar las medidas de estabilización impulsadas por las Instituciones Financieras Internacionales, a partir de 1997 se observa un incremento constante en el PIB, experimentando una severa caída el año 2002 y el 2003, como consecuencia de la caída de los precios internacionales del café y la tendencia al alza del petróleo.

Cuadro N° 1

Producto Interno Bruto Total a precios constante de mercado y tasa de variación

Conceptos	1995	2000	2002	2003	2004	2005	2006
PIB total	3,082.2	3,938.1	4,085.2	4,188.2	4,403.6	4, 579.0	
Tasa de variación	5.9	4.1	0.8	2.5	5.1	4.0	3.7

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2006; p. 85-87.

De acuerdo con O. Vargas (2007: 96) de mantenerse el ritmo de crecimiento promedio del PIB alcanzado entre 2000 y 2005, la economía nicaragüense necesitaría cerca de 30 años para doblar su tamaño, en tanto que el nivel de vida – medido a través del producto per habitante – podría duplicarse en unos 60 años.

Asimismo, por el incremento que ha tenido el PIB en los últimos años se puede aseverar que la población está produciendo más riqueza, sin embargo no está recibiendo proporcionalmente los beneficios que la riqueza genera (Ibíd.; p. 98).

En cuanto a empleo se trata, citando el IDH-Nicaragua 2002 (PNUD; 2002: 85) la creación de empleo pleno sólo ha alcanzado a una parte reducida de la Población Económicamente Activa (PEA), mientras una mayoría se desenvuelve en condiciones de empleo precario, aceptando bajo niveles de salario o bien trabajando menos horas. En este escenario laboral, y en el marco de la apertura externa de la economía nicaragüense iniciada en los '90s, las “zonas francas de exportación”, o maquilas, se han presentado como una solución al problema del desempleo,

sin embargo las condiciones de trabajo en las maquilas distan mucho de ser las adecuadas (Ibíd. pp. 92-93).

Finalmente, el 10 de octubre del 2005 en medio de grandes expectativas y controversias, el parlamento nicaragüense aprobó el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos – Centro América – República Dominicana (DR-CAFTA, por sus siglas en ingles). Por una parte existe temor de que el DR-CAFTA genere un número importante de perdedores, sobre todo en los sectores agrícolas tradicionales y productores no agrícolas de pequeña y mediana escala, quienes podrían resultar incapaces de competir con la nueva oferta proveniente de EUA, en este sentido algunos sectores observan que argumentan que en el proceso de negociación se pensó más favorablemente en los posibles sectores ganadores; es decir, en aquellos sectores que hoy en día congregan a los productores con la mayor capacidad productiva y a empresarios del comercio de bienes importados. Y, finalmente, se espera que el tratado proporcione mayor acceso a los mercados en los Estados Unidos de América (EUA); más competencia y presión para incrementar la eficiencia y la competitividad de los sectores productivos en el país, y una mayor absorción de nueva información y de tecnologías avanzadas desde la gran potencia económica del norte (M. Sánchez y R. Vos; 2005: 13).

II. Ingeniería del Sistema

2.1 Sistema Electoral

Estructura, composición y funcionamiento del Poder Electoral

Según lo prescribe la Constitución Política nicaragüense estructuralmente el Poder Electoral está integrado por “*el Consejo Supremo Electoral y demás organismos electorales subordinados*” (vid. art. 169 Cn.); al dejar indicado “*demás organismos*” está permitiendo que sea la ley de la materia correspondiente que indique cuáles serán dichos organismos, lo cual efectúa la Ley Electoral – que por voluntad de los constituyentes nicaragüenses es de carácter constitucional (vid. art. 184 Cn.) – al señalar en su art. 5 que el Poder Electoral está integrado por los organismos siguientes: ...2. *Los Consejos Electorales de los Departamentos y de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica*; 3. *Los Consejos Electorales Municipales*, y 4. *Las Juntas Receptoras de Votos*.

Estructura, composición y funcionamiento del Consejo Supremo Electoral

La estructura del Consejo Supremo Electoral (CSE) hasta el año 1999 estaba compuesta por cinco magistrados propietarios y cinco suplentes; sin embargo a partir de las controversiales reformas constitucionales del año 2000, que algunos críticos le señalan que tenían como objetivos “*partidarizar el Consejo Supremo Electoral, y cerrar los espacios, con trabas legales, a otras expresiones ideológicas y fuerzas políticas de nuestro país*” (K. Navarro; 2004^a: 93), está compuesta por siete funcionarios propietarios y tres suplentes quienes son investidos por la Constitución Política (Cf. art. 170 Cn.) y la Ley Electoral (Cf. art. 6) con la calidad de Magistrados.

Para proceder a la elección de los magistrados del CSE, la Asamblea Nacional convoca a dicha elección invitando al Presidente de la República y a los diputados a presentar listados de candidatos (Cf. art. 6 L.E.); y a partir de la fecha en que se convoca a dicha elección el Presidente de la República tiene un plazo fatal de quince días para presentar el listado de sus postulantes, de no hacerlo la Asamblea Nacional procede a elegir con los candidatos propuestos por los diputados. En este sentido la Constitución Política y la Ley Electoral señalan que el procedimiento de elección ha de llevarse a cabo votando uno por uno de los nominados a Magistrados, y serán electos con el voto favorable de no menos del sesenta por ciento de los diputados. A la vez los Magistrados propietarios y suplentes electos tomarán posesión de sus cargos en sesión plenaria de la Asamblea Nacional, después de la toma de promesa de ley por el presidente del parlamento.

En cuanto a los Magistrados Suplentes estos ejercen cuando un Magistrado propietario se ve imposibilitado de asumir su función, sea de forma temporal o permanente; en el caso de ausencia temporal el Magistrado ha de señalar cuál de los suplentes le sustituirá. Aunque a la fecha no se ha presentado el caso de ausencia definitiva o retiro del cargo a ningún Magistrado, y no existe jurisprudencia electoral en este sentido, se presume que se procedería como en el caso de elección del Presidente y Vice-presidente de este órgano, lo que es, con el voto favorable de cinco de sus miembros.

Ahora bien, para la toma de decisiones se forma quórum con cinco Magistrados y se necesitará del voto favorable de cuatro de sus miembros para que una decisión se dé por tomada por este órgano. Sin embargo, existen cuatro casos para los que se necesita al menos del voto favorable de cinco de sus miembros, a saber: 1) como ya quedó acotado, para la elección del Presidente y Vice-presidente del CSE; 2) para el nombramiento o destitución de los miembros de los Consejo Electorales Departamentales-Regionales o Municipales; 3) para la aprobación del presupuesto anual del Poder Electoral; y 4) para el otorgamiento, la suspensión o la cancelación de la personería jurídica de un partido político.

Finalmente, con las reformas constitucionales del año dos mil los siete magistrados y tres suplentes, ejercen sus funciones por un período de cinco años y eligen de entre ellos al Presidente y Vice-presidente del CSE, para un período de un año pudiendo ser reelectos; es importante indicar que dado que ni la Constitución Política ni la Ley Electoral regulan cuántos períodos consecutivos se puede reelegir como Presidente o Vice-presidente, este hecho se puede acontecer de manera indefinida hasta que el Magistrado termine su período para el cual fue electo por la Asamblea Nacional. En la praxis lo que ha sucedido es que un magistrado es electo presidente del CSE hasta para tres períodos sucesivos. Junto a lo anterior, siguiendo la línea crítica a las reformas del 2000, el nombramiento de presidente del CSE tiene como antesala una ardua negociación entre el PLC y el FSLN, partidos que se han repartido la cantidad de magistrados que integran el CSE; con lo cual todo hace indicar que existe un acuerdo de alternabilidad en la presidencia del CSE entre ambas agrupaciones políticas.

Estructura, composición y funcionamiento del Consejo Electoral Departamental-Regional y Municipal

En el caso de los Consejos Electorales Departamentales – Regionales y Municipales, están compuestos por tres miembros, de los cuales uno es nombrado presidente y dos “miembros”.

El nombramiento de estos funcionarios es un proceso que se acontece en cascada, de manera tal que el CSE nombra a los Consejos Electorales Departamentales-Regionales, a su vez este nombra a los Consejos Electorales Municipales y estos últimos a los miembros de las Juntas Receptoras de Votos (Cf. art. 16 L.E.).

Para proceder a nombrar a los integrantes de los Consejos Electorales Departamentales-Regionales el CSE notifica a los partidos y alianzas de partidos para que envíen sus ternas de candidatos a dichos puestos; para ello los partidos o alianzas disponen de un plazo fatal de quince días contados a partir de la notificación que les envíe el CSE, si los partidos o alianzas no envían sus ternas el CSE procede al nombramiento de personas que estime pertinentes (*idem*).

Por otra parte los miembros de los Consejos Electorales Departamentales-Regionales toman posesión de sus cargos con un mínimo de cinco meses antes del día de las elecciones y cesan en sus funciones cinco días después de la toma de posesión de las autoridades electas. Sin embargo, el presidente y su suplente se mantendrán en sus cargos con la finalidad que ejerzan las funciones de registro civil, cedulação y administración (*idem*). En la praxis lo que ha sucedido es que estos órganos, después de los procesos electorarios, se quedan cumpliendo con la única función de cedulação, que en el caso nicaragüense es muy deficiente.

Ahora bien, en cuanto a la integración de los Consejos Electorales Municipales se refiere, en la celebración de la primera sesión de los Consejos Electorales Departamentales-Regionales, deberán de solicitar a las diferentes organizaciones políticas las ternas para su integración; y al igual que en el caso del nombramiento de los integrantes de los Consejos Electorales Departamentales-Regionales, si ni los partidos ni las alianzas de partidos presentan ternas el CSE procederá a su nombramiento (*idem*). Los integrantes de los Consejos Electorales Municipales se integran quince días después que los miembros de los Consejos Electorales Departamentales-Regionales toman posesión y cesan en sus funciones cinco días después de la toma de posesión de las autoridades electas (Cf. art. 22 L.E.)

De forma general, para la toma de decisiones ambos órganos – los Consejos Electorales Departamentales-Regionales y los Consejos Electorales Municipales – el quórum se forma con la mayoría de sus miembros y las decisiones tienen validez con el voto favorable de dos de sus miembros y de existir empate, lo cual es imposible por la estructura de los mismos, el presidente tiene derecho a voto doble (Cf. art. 20 L.E.).

Retomando las críticas efectuadas a las reformas constitucionales – y a la ley electoral – del 2000 (véase la sección anterior), los puestos de presidente y suplente de los Consejos Electorales (departamentales-regionales y municipales) y de las Juntas Receptoras de Votos,

así como el primer miembro de los mismos, están legalmente restringidos a favor de las dos fuerzas que ocupen el primer y segundo lugar en los resultados electorales de la más reciente elección general; dejando a las demás fuerzas políticas el segundo miembro, y suplente, de los órganos antes indicados (vid. *arto. 16 L.E.*). Este ha sido uno de los razonables fundamentos para señalar a las acotadas reformas del 2000 de partidizar al Consejo Supremo Electora, y cerrar los espacios a otras fuerzas políticas.

Estructura, composición y funcionamiento de las Juntas Receptoras de Voto

Las Juntas Receptoras de Votos (JRV), son los órganos electorales ante los cuales se materializa el derecho al voto, en el caso nicaragüense se permite que un máximo de cuatrocientas personas comparezcan a una JRV. En ella se establecen dos recintos como una facilidad para los electores. Por regla general estos órganos funcionan en instalaciones de instituciones públicas, particularmente en instituciones físicas de educación, y de forma excepcional, bajo autorización expresa del CSE, en instalaciones físicas de propiedad privada (vid. *arto. 23 L.E.*)

Las JRV, al igual que los Consejos Electorales Departamentales-Regionales y Municipales, se integran por tres miembros: un Presidente y dos Miembros de Mesa, todos con sus respectivos suplentes, quienes son nombrados por el Consejo Electoral Municipal, del municipio donde ejercerán sus funciones, a partir de ternas propuestas por los partidos o alianzas de partidos; con la ya reiterada observación que el presidente y el primer miembro corresponden por derecho a los partidos o alianzas de partidos que resultaron en primer y segundo lugar en los anteriores comicios generales (vid. *artos. 16 y 24 L.E.*).

Para la toma de decisiones, el quórum se conforma con la mayoría de sus miembros, empero para la legitimidad de sus decisiones basta el voto concurrente de dos de ellos; en caso de sucederse un empate se convoca al suplente del miembro que falte y si no concurre el presidente tendrá doble voto (vid. *arto. 26 L.E.*)

Las Circunscripciones Electorales

En Nicaragua las circunscripciones electorales se ajustan a unidades geopolíticas de división administrativa del país, de suerte que existen las circunscripciones siguientes: Nacional, Regional, Departamental y Municipal.

En la circunscripción nacional se elige al presidente y vice-presidente, a través del sistema de mayoría relativa, la cual se alcanza obteniendo un mínimo del cuarenta por-ciento de los votos válidos o del treinta y cinco por-ciento más un margen mínimo de cinco puntos porcentuales del contendiente más cercano (vid. *arto. 145 L.E.*). Es importante acotar que hasta 1999, el mínimo con el que se ganaban las elecciones para presidente y vice-presidente era del 45% (Cf. *arto. 147 Cn.-95*), y que como resultado de las negociaciones entre el FSLN y el PLC se ve reducido en diez puntos porcentuales; lo cual era parte fundamental de la estrategia del FSLN para incrementar sus posibilidades de ganar las elecciones presidenciales, sin embargo, no produjeron el efecto deseado de manera inmediata, sino hasta los comicios

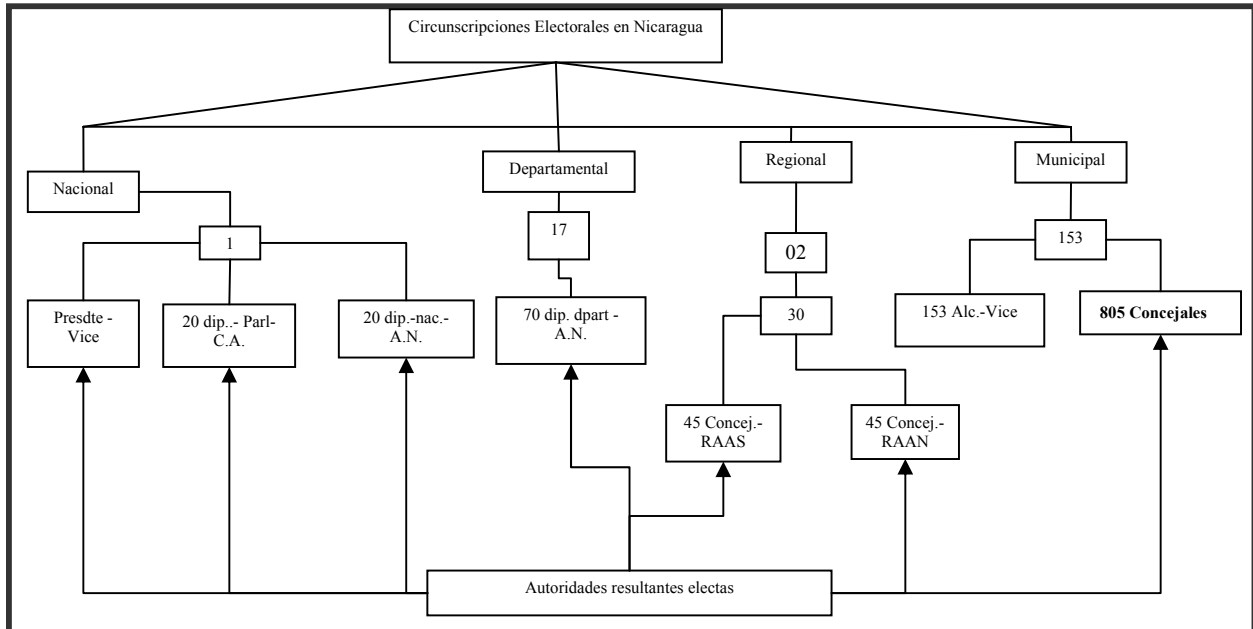
presidenciales del 2006, en los que ganó con el 37.99% de los votos válidos, obteniendo un margen de 9.69 puntos porcentuales de su competidor más cercano A.L.N. y su candidato Eduardo Montealegre. De esta manera se consumaba la parte más importante de la negociación política iniciada por el FSLN en 1995 (*vid. Arto. 19 L.M.-95*).

Asimismo, en circunscripción nacional se elige a veinte diputados nacionales y veinte al Parlamento Centroamericano, en ambos casos utilizando el sistema de representación proporcional por cociente electoral (*Cf. artos. 146 y 151 L.E.*). En las circunscripciones de las Regiones Autónomas y Departamentales, se eligen los restantes setenta diputados departamentales y regionales que integran la Asamblea Nacional, dicha elección se realiza a través de la asignación de escaños por cociente electoral, departamental o regional, a cada organización política.

En el caso de las Regiones Autónomas del Atlántico, que a su vez se divide en dos: Región Autónoma del Atlántico Sur (RAAS) y Región Autónoma del Atlántico Norte (RAAN), cada una cuentan con quince circunscripciones electorales para la elección de los noventa y cinco miembros que integran los dos Consejos Regionales (*Cf. arto. 142 L.E.*). Para la elección de los miembros de ambos Consejos Regionales se aplica el sistema de representación proporcional por cociente electoral, igual que al presidente y vice-presidente de la república (*Cf. arto. 152 L.E.*).

Por otra parte, los Alcaldes y Concejales son electos en circunscripción municipal y en su elección se aplica el sistema de mayoría relativa (*Cf. arto. 154 L.E.*)

Circunscripciones Electorales en Nicaragua³



Fuente: Elaboración propia en base a Ley Electoral

Formas de las Candidaturas

Pese a que la Ley Electoral no señala expresamente cómo los partidos políticos presentarán sus candidatos, desde las primeras elecciones competitivas celebradas en Nicaragua en 1984 (Fiallos O.; 1986: 331) se ha procedido a través de *planchas rígidas* (Nohlen; 1984: 74), en las que los electores votan por candidatos previamente seleccionados por los partidos, sin que el elector tenga oportunidad de cambiar o alterar el orden propuesto. En las dos últimas elecciones las personas que integraron las listas fueron designadas por las élites que controlan dichas organizaciones políticas. Ello, a su vez, ha permitido que desde la sociedad civil se debata en torno a si el sistema electoral nicaragüense ha de presentar candidaturas uninominal o *personal* (*idem.*) o en plancha, sin que se llegue a un consenso sobre el tema (Cf. Navarro; 2004b: 70).

³ En el caso de los/as Concejales se ha tomado como base de cálculo el Censo 2005, en el cual se reporta la existencia de 46 municipios con poblaciones mayores a 30, 000 habitantes y 107 con poblaciones menores a los 30,000. Resultando que al multiplicar 45 X 8 + 107 X 4 sea igual a 788, a lo cual se le suman los 17 concejales de Managua, para un total de 805. Luego por un tecnicismo legal, en los municipios con más de 30,000 habitantes se suman los candidatos a alcalde que ocuparon la segunda posición, resultando con ello un total de 1005 Concejales; de ellos 464 son mujeres (Espinoza; 2005).

Reglas para la atribución de escaños

Como quedó dicho, en Nicaragua existen tres tipos de escaños, estos son, diputados departamentales-regionales, nacionales y al Parlamento Centroamericano. Asimismo, aunque, formalmente la ley electoral no prescribe una determinada cantidad de habitantes por escaño, por jurisprudencia el Consejo Supremo Electoral ha establecido la concesión de escaño por un porcentaje de votos.

En el caso de los escaños para diputados departamentales-regionales, en principio se procede mediante el método de *cociente electoral*, el cual se obtiene de dividir el total de los votos válidos para la elección en cuestión, en la circunscripción electoral que corresponda, entre los escaños a elegirse para la misma. En el caso que a la circunscripción electoral le corresponda uno o dos escaños, el *cociente electoral* será resultado de la división del total de los votos válidos en la circunscripción entre los escaños a distribuirse más uno. Esto último acontece en el 29.41% de las circunscripciones electorales departamentales-regionales, específicamente en los casos de los departamentos de Boaco, Madriz, Nueva Segovia, Río San Juan y Rivas; así como en la Región Autónoma del Atlántico Sur, ello debido a que son circunscripciones electorales relativamente pequeñas. De este procedimiento resulta la formula conocida como “*Hagenbach-Bischoff*” (Cf. Vargas y Corral (2007); p. 7).

En las circunscripciones a las que se les otorga derecho a un escaño, en el hipotético caso que ningún partido o alianza de partidos alcance el cociente electoral, se procede a otorgar dicho escaño al que alcanzó la mayor cantidad de votos válidos. Ahora bien, si resulta que dos partidos obtienen similares números de votos, se le asigna el escaño al partido o alianza de partidos que resultare con la mayoría del total de votos válidos para diputados departamentales-regionales en el país.

Si lo anterior sucediere en las circunscripciones con derecho a elegir dos diputados, se le otorgarán los dos escaños a las organizaciones políticas que obtuvieron las mayores cantidades de votos válidos.

Debido a que las elecciones de los diputados, en general, son en *listas cerradas*, para asignar los escaños se declaran electos los diputados, propietarios y suplentes, que encabezan los referidos listados, hasta que se alcanza el número de escaños que de acuerdo al cociente electoral le corresponde a cada partido.

En el caso de los diputados nacionales, la asignación de escaños se da a través del sistema de *representación proporcional por cociente electoral*, el cual se obtiene de dividir el número total de votos válidos para diputados nacionales entre el número de escaños a elegirse.

Cada organización política obtiene tantos escaños según resultados de la división del total de los votos válidos recibidos a su favor entre el cociente electoral nacional. De resultar escaños libres se divide el número total de los votos del partido entre el total de escaños asignados más uno, y se asigna el escaño al partido que resulte con la media mayor.

Procedimiento similar al descrito en los dos párrafos anteriores se utiliza para la asignación de escaños parlacénicos; con la salvedad que la toma de posesión la realizan bajo lo prescrito por el tratado creador del Parlamento Centroamericano.

Procedimiento de Votación

En Nicaragua el *área electoral* (Nohlen; 1984: 61) es conocida como *Junta Receptora de Votos* (véase la sección anterior) es en ella donde los ciudadanos concurren a depositar su voto; hecho para el cual cada JRV cuenta con un listado de los ciudadanos (denominado Padrón Electoral o Catalogo de Electores) con derecho a ejercer en ella su derecho al sufragio.

Por mandato de ley el proceso de votación tienen un tiempo mínimo de duración de doce horas ininterrumpidas, computadas desde las seis de la mañana hasta las seis de la tarde del mismo día (Cf. artos. 110 y 114 L.E.). De forma que cada elector, que en el caso nicaragüense se constituyen tales las personas mayores de 16 años (Cf. art. 47 C.n.), acude personalmente ante la Junta Receptora de Votos, acreditando su derecho al sufragio a través de su cédula de identidad ciudadana o, en su defecto, a través del documento supletorio de votación. Asimismo, la ley prevé que cuando llegada la hora de cierre de la Junta Receptora de Votos y existan votantes esperando ejercer su derecho, la JRV no cierre, sino hasta que el último haga efectivo su derecho; en sentido contrario, si antes de la hora de cierre todos los electores inscritos para votar en esa JRV ya ejercieron su derecho, la misma se podrá cerrar (Cf. art. 114 L.E.)

A la vez, a la entrada de cada Junta Receptora de Votos el Consejo Supremo Electoral manda que se coloque el Padrón Electoral o Catalogo de Electores, de manera tal que, en el caso hipotético que el ciudadano o ciudadana no apareciera o apareciera escrito de forma diferente a como se acredita en el documento que porta, empero ha demostrado residir en dicha circunscripción, los miembros de la JRV deben permitir que ejerza su derecho, haciendo constar en el acta de cierre el hecho ocurrido (Cf. art. 116.3 L.E.)

El ejercicio del sufragio se realiza de forma personal. Una vez dentro de la JRV el presidente de la misma le explica al elector la forma de emitir el voto, señalándole que ha de marcar en cada boleta electoral con una "X" o cualquier otro signo en el círculo del candidato o partido de su preferencia y luego la introducirá, debidamente doblada, en la urna electoral que corresponda. En caso que el signo marcado en la boleta, esté colocado fuera del círculo, pero que pese a ello permita comprender la intención del elector, el voto será tomado como válido. Para facilitar, aún más, el ejercicio del sufragio las boletas electorales poseen una franja de color que se corresponde con la urna en la cual debe ser depositada, con lo cual se trata que las boletas para los diferentes cargos en elección no se entremezclen y compliquen el conteo de los votos.

2.2 Sistema de Partidos

Haciendo un recorrido histórico se puede decir, citando a G. Álvarez (2006:644) que: “...hasta este momento casi todas las Constituciones y leyes electorales tienden a la conformación de sistemas bipartidistas, dando lugar a lo que se ha conocido como las “paralelas históricas” para referirse a los tradicionales partidos Liberal y Conservador...”

Pese al rompimiento con dicho modelo, que se efectúa con la caída de la dictadura de los Somoza en 1979, con las reformas constitucionales y electorales del 2000, se retornó “...a los viejos esquemas de las “paralelas históricas”, representadas ahora por el Partido Liberal Constitucionalista y el Frente Sandinista de Liberación Nacional...” (idem.)

En el sistema de partidos de la Nicaragua actual, destacan la vigencia y presencia activa de fuerzas tradicionales, como el Partido Liberal Constitucionalista – PLC – y el Partido Conservador de Nicaragua – PCN – y fuerzas no tradicionales como el Frente Sandinista de Liberación Nacional – FSLN – quien tras veinticuatro años de contender electoralmente ya puede engrosar el minúsculo grupo de partidos tradicionales. Asimismo, en los años 90 emergió, logrando permanecer hasta la fecha en el escenario político, el Partido Camino Cristiano Nicaragüense, de tipo confesional evangélico y moralmente conservador.

El Consejo Supremo Electoral de Nicaragua registra en la actualidad un total de 16 partidos políticos creados para competir en la circunscripción nacional y 03 en circunscripción regional, en su mayoría partidos pequeños, pero con arraigo en ciertos sectores, que recuperaron la personería jurídica por resolución de la Corte Suprema de Justicia en marzo del 2003, después de haber sido suspendidos por una discutida y radical disposición del Consejo Supremo Electoral. Sin embargo, hay que hacer notar que estos 19 partidos fueron electoralmente absorbidos por las tres principales fuerzas políticas resultantes de las elecciones presidenciales y de diputados, realizadas en noviembre del 2006, ellas son el FSLN, ALN y PLC, con la excepción de los Partidos MRS y AC, este último. Por las tendencias ideológicas de las tres fuerzas políticas se puede decir que ha resultado un *sistema de partidos con dos polos pluripartidistas* [sandinismo y anti-sandinismos], contradictoriamente la distribución del voto en las elecciones para presidente del 2006, [FSLN: 37.99%; PLC: 27.11%; ALN: 28.30%, y el MRS: 6.29%] denotan la tendencia en la política nicaragüense hacia el rompimiento con el referido *modelo bipartidista* y el inicio de un proceso de consolidación de un sistema de partidos de *pluralismo moderado*, al pasar de dos partidos que en las tres elecciones anteriores absorbían más del 90% de los votos, a tres partidos con clara preferencia del electorado al acumular el 93.4% de los votos, más un cuarto en consolidación (el MRS).

Jurídicamente, el derecho electoral nicaragüense califica a los partidos políticos como “*personas jurídicas de derecho público*” (Vid. arto. 61 L.E.), las que, para que existan legalmente, deben de cumplir con una serie de requisitos (Cf. arto.65 y 66 L.E.) que van desde la designación de un nombre, la asunción de una filosofía partidaria, la elección y nombramiento de representantes en las circunscripciones municipales, departamentales,

regionales y nacional, hasta finalmente vencer la *barrera legal* de obtener al menos el respaldo del 3% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral.

Así como el derecho electoral nicaragüense establece requisitos para el otorgamiento de personería jurídica a los partidos políticos, asimismo estatuye causales por las cuales se pierde la misma; entre ellas están a) *no participar en las elecciones* que el Consejo Supremo Electoral convoque, sean de carácter nacional, regional o municipal; b) participar en ellas, de *forma individual*, y no alcanzar el 4% de los votos válidos en la circunscripción nacional; o c) participar en las elecciones, siendo parte de una *alianza de partidos*, y al realizar la sumatoria del total de votos y dividirlos entre el total de los partidos que la integran, resulte una proporción menor al 4% para cada uno de ellos, “*en este caso conserva su personería el partido político bajo cuya bandera se formó la alianza*” (vid. arto. 74.5 L.E.). Hay que acotar que tanto la *barrera legal* del 3% como está última causal de cancelación de personería jurídica han dado lugar a mayores señalamientos de la existencia de un bipartidismo forzado y un sistema electoral partidarizado a favor de los partidos más fuertes [FSLN - PLC] que en los últimos tres comicios han resultado en primero y segundo lugar respectivamente.

Ahora bien, para que un partido político presente candidatos a elecciones nacionales debió constituirse al menos con un año de antelación a la fecha de dichas elecciones y si se tratase de elecciones regionales o municipales debió de hacerlo con seis meses de anticipación. Además, ha de presentar una solicitud ante el Consejo Supremo Electoral, en la que, entre otras cosas, se acredita como tal, presenta la lista de candidatos, demuestra que cumple con la *barrera legal* del 3% de los ciudadanos registrados en el padrón electoral, en el caso que sean partidos nuevos o que en la elección nacional más reciente no haya alcanzado al menos el 3% de los votos válidos (vid. arto. 77 y 78 L.E.).

Citando al doctor Gabriel Álvarez cabe indicar que: “...*la Corte Suprema de Justicia, a través de la sentencia núm. 103, declaró inaplicable, por inconstitucional, el requisito de presentar un documento debidamente autenticado que contenga el respaldo de al menos el 3% de firmas de ciudadanos correspondientes al total de registrados en el padrón electoral de las últimas elecciones nacionales, así como, con una desafortunada redacción, el mecanismo de verificación de las asambleas de elección de las juntas directivas partidarias que debía realizar un representante del Consejo Supremo Electoral...*” (Álvarez (2006); p. 649).

2.3 Sistema de Gobierno

Nicaragua se caracteriza por cimentarse sobre un sistema de gobierno de corte presidencialista, lo cual se deja sentado en la Constitución Política de la República al prescribir que el presidente es “Jefe de Estado, Jefe de Gobierno (vid. Valdés (2005); p. 21) y Jefe Supremo del Ejército de Nicaragua” (vid. art. 144 C.n.). Pese a ello las reformas a la Constitución Política realizadas en los años 1995 y 2000, junto a las reformas en suspenso, del 2005, se orientan a disminuir el poder del presidente y a transformar el sistema de gobierno del presidencialismo al parlamentarismo. Hecho, este último, que provocó una de las

crisis institucionales más severas de la transición democrática del país, que llevó a pedir la mediación de la OEA, a finales del 2004.

Facultades legislativas del Poder Ejecutivo

En el constitucionalismo nicaragüense no existe delegación legislativa de la Asamblea Nacional al Poder Ejecutivo (Escobar F (2000), p. 214), lo cual es comprensible por su larga historia de gobiernos dictatoriales, en los cuales los “super-presidentes” se atribuyen todas o cuasi-todas las facultades de los diferentes poderes del Estado. Resultado de ello al Poder Ejecutivo le quedaron mermadas sus funciones legislativas, facultándolo a tener iniciativa de ley (*Cf. art. 140 y 150.3 C.n.*), y de forma particular y exclusiva, presentar la iniciativa de Ley de Presupuesto General de la República para consideración y aprobación de la Asamblea Nacional (*Cf. art. 113 y 150.5 C.n.*).

Asimismo, se limitan sus facultades legislativas a 1) dictar decretos en materia administrativa (*Cf. art.150.4 Cn.*), lo cual le atribuye función legislativa restringida a normas de menor rango (en atención a la pirámide de H. Kelsen); 2) ejercer la facultad de veto (*Cf. art.150.3 Cn.*), sea de tipo parcial o total, como mecanismo de contrapesos y control de la constitucionalidad de la ley, que a su vez es restringido debido a que *la reforma a la constitución, a las leyes constitucionales y ni los decretos aprobados por la Asamblea Nacional* requieren la sanción presidencial (*Cf. art.141 Cn.*); 3) reglamentar las leyes que así lo requieran para su efectiva vigencia, en un plazo no mayor a los sesenta días (*Cf. art.150.10 Cn.*); 4) en los casos que la Asamblea Nacional se encuentre gozando de receso y se presenten situaciones de emergencia sobre las cuales legislar, el Presidente de la República ha de solicitar al Presidente de la Asamblea Nacional que convoque a sesión extraordinaria (*Cf. art.150.7 Cn.*); y finalmente, 5) el ejecutivo a través del Presidente de la República, podrá decretar y poner en vigencia la suspensión de derechos y garantías (*Cf. art.150.9 Cn.*), quedando obligado a enviar tal decreto a la Asamblea Nacional, para su debido control de constitucionalidad, en un plazo no mayor a las setenta y dos horas para que el órgano legislativo la apruebe, modifique o rechace.

Características institucionales de los gabinetes presidenciales

De conformidad con la Ley de Organización, competencias y funcionamiento del Poder Ejecutivo, la característica esencial de los gabinetes presidenciales estriba en que estos son un espacios de “coordinación, gestión, discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un Ministerio; su creación, organización, funcionamiento y supresión” es determinada por el Presidente (*Cf. art. 8 LOCPPE y art. 17 RLOCPPE*).

Relaciones constitucionales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Constitucionalmente los Poderes Legislativos y Ejecutivos están llamados a tener relaciones de coordinación armónica en aras de tutelar los “intereses supremos de la nación” (*vid. art. 129 Cn.*). En este sentido el Legislativo está obligado y llamado a recibir en sesión solemne al Presidente y Vice-presidente de la República para escuchar el informe anual (*Cf. Art. 138.16*

Cn.), sin embargo, el escenario constitucional creado para las relaciones entre ambos poderes está cargado de oportunidades para el conflicto, debido a la existencia de un desbalance, a favor del Legislativo, en la clásica relación de balances y contrapesos que debería de existir entre ambos poderes. De forma tal que la asamblea nacional mediante resolución aprobada con dos tercios de los votos de sus miembros puede privar de inmunidad al Presidente de la República; a su vez cuando se trate de un Ministro, Viceministro o cualquier otro funcionario del Ejecutivo, su inmunidad la podrá perder con el voto favorable de la mayoría de sus miembros (*Cf. art. 130 Cn.*).

Otro escenario conflictivo estriba en que tanto los ministros, viceministros, presidentes o directores de entes autónomos están obligados a presentar informe cuando les sea requerido y en el caso de resistirse a comparecer pueden ser obligados a hacerlo utilizando la fuerza pública (sin que se conozca de caso alguno en que funcionario haya necesitado de este proceder). Como efecto de dicha interpelación el Legislativo puede resolver que hay mérito para iniciarle causa penal o civil, suspendiéndole en el mismo acto su inmunidad (*Cf. art. 138.4 Cn.*).

Lo anterior se ve agravado cuando, a consecuencia de las reformas constitucionales del 2000, el Legislativo le otorga la facultad a los diputados de presentar ternas para elegir al Superintendente, Vice Superintendente General de Bancos; al Fiscal General y al Fiscal General Adjunto; a los Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General; al Procurador y Subprocurador para la Defensa de los Derechos Humanos; compitiendo en esta facultad con el Presidente de la República, y limitando con ello la exclusividad competencial dada al poder Ejecutivo en esta materia.

De tal manera que tomando como referencia la relación constitucional entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, se puede decir que Nicaragua presenta un Sistema de Gobierno Mixto, con cada vez mayor dominio del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y los demás poderes (Judicial y Electoral).

2.4 Espacios formales de participación ciudadana

Al tenor del artículo 50 de la Constitución Política de Nicaragua se han creado formalmente, a nivel nacional, regional, departamental, municipal y comunitario, espacios destinados a facilitar la participación ciudadana en aras de cumplir el derecho de los ciudadanos nicaragüenses “...*de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal...*”; derecho operativizado a través de la Ley de Participación Ciudadana o Ley 475 (LPC), aprobada en diciembre del 2004. Sustentado en lo anterior, desde mediados de 1990 se ha producido en Nicaragua un “superávit” de espacios formalmente destinados a la participación ciudadana, todos fundamentados.

Al respecto Sofía Montenegro señala que: “...*el enorme dispositivo de espacios negociadores que se creó en el país sorprende por su magnitud, diversidad y continuidad en el tiempo, dando la impresión de enormes recursos democráticos y de negociación...está gran*

proliferación de espacios permite identificar un proceso ignorado hasta ahora en toda su dimensión...” (Cf. Montenegro et al. (2005); p. 65-68).

En el ámbito nacional, en 1997 surge el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADES), en 1998 el Consejo Nacional de Educación (CNE) y el Consejo Nacional de Salud (CNS), y en 1999 el Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES), ellos entre las cuatro instancia de mayor relevancia por los sectores que engloban. Sin embargo, solamente en el 2003 se conformaron o iniciaron a funcionar cincuenta espacios de diálogo y concertación público-privado (Ibíd. p. 66-67).

Valorando las instancias nacionales, Montenegro, et al, advierten que: “...*el CONPES y el CONADES son los casos más representativos desde el punto de vista político por su amplitud temática y representación plural. Creados en 1997 y 1999, respectivamente, con el apoyo político y financiero de la cooperación internacional, ambos espacios buscaban suplir las restricciones participativas en la elaboración de políticas y dotarlas de un mínimo de equidad y legitimidad social; en el fondo eran un reconocimiento indirecto en materia participativa...*” (Ibíd. p. 69).

Con la toma de posesión del nuevo gobierno, presidido por Daniel Ortega, se han realizado reformas al *Reglamento de la Ley de Organización, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo*, encaminadas a crear y poner en funcionamiento nuevos instancias⁴ de participación ciudadana, encaminadas a *volver una realidad nacional la democracia de ciudadanía por medio de la democracia directa* (Cf. art. 12, D.-03-2007). En este sentido crea el controversial *Consejo de Comunicación y Ciudadanía*, que tiene como una de sus funciones: “*Diseñar políticas, planes, programas y acciones para promover la formación de ciudadanía en el contexto cultural, institucional e histórico nicaragüense y organizar su ejecución en todo el territorio nacional de tal manera de garantizar la formación de Consejos de Ciudadanos Comarcales; barriales y distritales, Consejos de Ciudadanos Municipales, Consejos de Ciudadanos Departamentales y de las regiones autónomas RAAN y RAAS, todo ello en coordinación con el Consejo de Políticas Nacionales, los Consejos Ciudadanos Inter-Sectoriales y el Consejo Ciudadano de Gobierno Nacional, cuando se forme, de tal manera de volver una realidad nacional la democracia de ciudadanía por medio de la democracia directa*” (vid. art. 12, D.-03-2007).

⁴ Cabe hacer la distinción que a lo largo de este acápite cuando se haga referencia a instancias y espacios de participación ciudadana se están aplicando como dos categorías diferentes y diferenciables. Visto así cuando se hable de **espacios** se estará aplicando como aquel en que los ciudadanos y ciudadanas participan de forma autónoma y sin sujeciones de carácter jerárquicas en relación con quien o quienes coordinan o presiden dicho **espacio**, y construyen en él la agenda que quieren tratar; de forma que pueden estar en él de forma libre, voluntaria y sin obedecer a directrices gubernativas. La naturaleza del **espacio** es, básicamente, el diálogo y generación de consensos para incidir en las políticas, los presupuestos y las toma de decisiones sobre los asuntos públicos. A diferencia de los **espacios**, las **instancias** son de orden gubernativa, asumiendo la agenda que es construida “desde arriba”, el diálogo es conducido por un funcionario de gobierno o alguien a quien desde el gobierno se delega para dicho efecto; a la vez, el diálogo se efectúa en función de responder a inquietudes de gobierno. Quien coordina el **espacio** lo hace *ad honorem*, quien coordina la **instancia** recibe una remuneración o incentivo.

Sin embargo, la poca información sobre la continuidad en el funcionamiento de los espacios formalmente establecidos en la Ley de Participación Ciudadana, y su posible suplantación y desconocimiento por parte del gobierno ha llevado a las ONGs a tomar una posición de desconfianza y resistencia a la propuesta de nuevas instancias de participación ciudadana.

En el ámbito regional del Atlántico Sur y Norte, la Ley de Participación Ciudadana crea los espacios denominados Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) los que tienen como función la de “...servir de apoyo para la redacción de propuestas, así como evaluar las políticas económicas y sociales de las Regiones Autónomas de la Costa Atlántica” (Cf. arto. 45 LPC). Empero, a través del decreto 03-2007 se crea el Consejo de la Costa Caribe (Cf. arto.15, decreto 03-2007), atribuyéndosele 8 funciones que se pueden considerar propias de gobierno y a la vez de instancia de concertación público-privado, al mandarle, entre otras funciones las siguientes: “a) Promover y organizar la comunicación y la interacción entre el Gobierno, las Autoridades Regionales y los líderes de las Comunidades Indígenas de la Costa Caribe de Nicaragua, así como con sus distintos sectores sociales. b) Formular los marcos conceptuales y conducir el funcionamiento coherente en las acciones de las distintas instancias del Gobierno respecto a las Regiones Autónomas de la Costa Caribe de Nicaragua. c) Organizar las acciones del Gobierno que permitan fortalecer la institucionalidad regional y promuevan el desarrollo en las regiones autónomas y comunidades indígenas de la Costa Caribe. d) Coordinar los mecanismos de comunicación entre el Presidente de la República y los Gobiernos de las Regiones Autónomas de conformidad con los artículos 6 y 11 de la Ley No. 290. e) Actuar como enlace de la Presidencia de la República con los restantes Poderes del Estado, en los temas relativos a las Regiones Autónomas de la Costa Caribe” (Cf. arto.15, *Ibíd.*)

A su vez en el ámbito departamental y municipal el referido decreto 03-2007, manda a crear los Secretarios Departamentales y Municipales de Comunicación y Ciudadanía. Este presenta un dualismo que se debate entre la realidad formal y la realidad material, pues mientras formalmente aparenta asumir las funciones dadas, por el decreto 25-2006 en su artículo 16, a los Secretarios departamentales y regionales de gobierno; materialmente trata de sustituir a los Consejos de Desarrollo Departamentales (CDD) y a los Comités de Desarrollo Municipales, ambos surgidos al amparo de leyes, creando los llamados *Consejos de Poder Popular*, como parte del intento de ruptura que realiza el gobierno actual en relación al modelo de gobierno liberal heredado de los tres gobiernos que le antecedieron.

III. Gabinete Presidencial

Potestades del Gabinete Presidencial

Tal cual ha quedado indicado (véase la sección anterior) Nicaragua posee tres tipos de Gabinetes con potestades diferenciadas. La antigua LOCPPE, vigente hasta mediados del 2006, dejaba claro que el **Gabinete Pleno** es el espacio de la Administración de mayor relevancia al que le compete “formular propuestas, planes y recomendaciones sobre políticas y programas de gobierno; y a la vez conocer y pronunciarse sobre asuntos sometidos a su

*consideración por el Presidente de la República” (Cf. art. 9 RLOCPPE-98), sin embargo el RLOCPPE-06 no le otorga competencia alguna a dicha instancia, con lo cual queda a discrecionalidad del Presidente atribuirle funciones. En tanto que el **Gabinete de Coordinación** está facultado “dar seguimiento a las políticas públicas, promover la política interministerial, diseñar propuestas de planeación estratégicas y coordinar las Agendas de los Gabinetes Sectoriales”; en tanto que a los **Gabinetes Sectoriales** [Económico – Financiero, Social, de Gobernabilidad, de Competitividad y Producción y de Infraestructura] les corresponde “analizar los asuntos de carácter general que tengan relación con los Ministerios que lo integran; estudiar los temas que afectan la competencia de varios Ministerios y que requieran la elaboración de una propuesta [de solución] conjunta, elevar al **Gabinete de Coordinación**, para su conocimiento, las resoluciones de los Gabinetes Sectoriales, así como cualquier otra función que el Presidente de la República les mandate” (Cf. artos. 17.3 RLOCPPE-06).*

No cabe duda que la referida LOCPPE es herencia de lo que fue un *presidencialismo fuerte*, que se mantuvo incólume hasta las reformas constitucionales de 1995, pues son abundantes las evidencias que indican que el funcionamiento de los *Gabinetes Presidenciales* quedaban a merced de la discrecionalidad y el centralismo del Presidente de la República.

Funcionamiento del Gabinete Presidencial

A grandes rasgos, se puede decir que el *Gabinete Pleno* es presidido por el Presidente de la República; la vez, asistido por el *Secretario Permanente*, convoca, dirige y levanta las sesiones. Por su parte el *Secretario Permanente*, quien es nombrado por el Presidente, levanta las actas y libra las certificaciones correspondientes. En los casos que el Presidente lo disponga, el Vicepresidente preside las sesiones (Cf. artos. 17.1 y 19 RLOCPPE-06), pese a ello esta situación no se acontece con frecuencia en la administración pública nicaragüense debido a los constantes desencuentros entre el Presidente y Vicepresidente, tónica de la cual escapó únicamente el gobierno presidido por Arnoldo Alemán y Enrique Bolaños, quienes gobernaron con amplia armonía y coordinación entre ambos.

El *Gabinete de Coordinación*, al igual que el *Gabinete Pleno*, es presidido por el Presidente de la República e integrado por los *Gabinetes Sectoriales*, el *Secretario de la Presidencia* y el *Secretario Técnico*. Como secretario de este gabinete funge el *Secretario Permanente* que tiene las funciones de, con instrucciones del Presidente, *convocar a los miembros del gabinete, llevar las actas y librar las certificaciones pertinentes* (Cf. art. 17.2 y 19, RLOCPPE-06).

Los *Gabinetes Sectoriales* están coordinados por uno de sus miembros, el cual es designado por el Presidente de la República y asistido por un *Secretario Ejecutivo de Gabinete*, nombrado por el *Secretario de la Presidencia*. Dada la ausencia en ellos del Presidente de la República, toda resolución emitida y antes de publicarla ha de ser sometida al Presidente para su aprobación (Cf. art. 17.2, 20 y 21, RLOCPPE-06).

A diferencia de los *Gabinete Pleno* y *Gabinete de Coordinación* a los que sólo pueden asistir funcionarios de gobierno, a los *Gabinetes Sectoriales* bien pueden ser convocados sectores de

la sociedad civil (ONG's o Empresas) que el presidente tenga a bien convocar (Cf. art. 17.1., 17.2 y 22, RLOCPPE-06).

Similar situación que los espacios formales de participación ciudadana se puede indicar en relación a los Gabinetes de Gobierno, debido a que el decreto 03-2007, atribuye las funciones del *Gabinete de Coordinación* y de los *Gabinetes Sectoriales* al *Consejo de Políticas Nacionales* (Cf. art. 8 – 14, decreto 03-2007)

Las estrategias de conformación del Gabinete Presidencial

Siguiendo a Oscar René Vargas (2000; p. 121-124) se puede decir que persiste la tendencia a conformar Gabinetes Presidenciales nombrando a personas “*no por sus meritos profesionales ni por su currículo académico, sino por su fidelidad o servilismo político al partido gobernante*”. En el mismo sentido, refiriéndose a la ceremonia de toma de posición del expresidente Arnoldo Alemán, O. R. Vargas señala: “*el nuevo gabinete ministerial y sus asesores está compuesto de servidores destacados del alemanismo, integrantes y colaboradores activos del gobierno saliente, aplaudidores sin fronteras ideológicas, servidores obedientes, políticos tradicionales*” (idem. p.172-173)

El periodista Carlos F. Chamorro, al analizar los primeros cien días de gobierno del expresidente Alemán, describía cuál fue la premisa que siguió en la estrategia determinante de la conformación de su Gabinete de Gobierno: “*...el gobierno de la Presidenta Chamorro fue débil por su conformación tecnocrática y porque no se apoyó en las bases políticas que lo llevaron al poder. En cambio, los liberales proclaman la necesidad de hacer un gobierno de partido y proclaman un rol hegemónico para el Partido Liberal, complementado con el rol de preponderante liderazgo de Arnoldo Alemán...*” (Chamorro; 1997).

Es importante acotar que la necesidad de diferenciar los estilos de gobiernos es uno de los elementos determinantes para la conformación de los gabinetes. Refiriéndose al gobierno del ex-presidente Alemán, Carlos F. Chamorro continúa indicando que: “*...el Presidente Alemán ha sido particularmente elocuente para establecer un estilo de gobierno singular, con el interés de diferenciarse drásticamente de su antecesora...la ruptura fue mucho más profunda de lo que se esperaba por el fondo y la forma de ejecutarla. El Presidente no solamente nombró directamente a los Viceministros de cada cartera sin consultar con los Ministros, sino también a los directores generales y responsables de las principales áreas ministeriales. Adicionalmente, nombró a los delegados departamentales de cada Ministerio y entes autónomos. Y a todos les hizo sentir que su nombramiento respondía a un compromiso de lealtad personal con Arnoldo Alemán...El método utilizado fue aún más personalista: listas partidarias impuestas por la cúpula del partido liberal, telegramas y fax presidenciales, y una lluvia de cartas de recomendación personal, especies de "magníficas" del Presidente. El objetivo de todos estos nombramientos, completamente ajenos a criterios profesionales o de eficiencia gubernamental, es garantizarse un mecanismo de influencia política en el ámbito territorial, apostando obviamente al crecimiento electoral del partido liberal. Cuando se le cuestionó al Presidente que estaba fabricando una nueva versión del Estado-*

Partido instaurado por el gobierno sandinista, respondió que durante el sandinismo "sólo ellos habían gobernado" y definió a su gobierno como "de identidad liberal" (idem).

En el caso del gobierno presidido por la administración del ingeniero Enrique Bolaños, en el período 2001 – 2006, la tendencia antes indicada se vio ligeramente atenuada, pues si bien es cierto se nombró como Ministros a personas a fines al partido en el gobierno y, más que al partido, a fines al Presidente, también se encaminó a incorporar a profesionales altamente calificados provenientes en su mayoría de la empresa privada.

Visto así se pueden destacar algunas características del Gabinete Bolaños: *“Confianza personal y lealtad, trayectoria pública de honestidad, y experiencia gubernamental, son las tres características más sobresalientes que definen al equipo designado por Enrique Bolaños para encabezar su gobierno... Todos los hombres y mujeres del presidente electo responden a su confianza particular y a cierta química personal, y muchos de ellos cultivaron una lealtad a toda prueba hacia Bolaños mientras ocupó la vicepresidencia y especialmente durante la campaña electoral... Por lo menos doce de los diecisiete designados por el presidente electo en cargos ministeriales, ocuparon un papel destacado en su equipo de campaña electoral. Esa es la cantera principal de la que se alimenta su gabinete, a espaldas de la cúpula del PLC... La segunda característica que casi todos comparten es una experiencia gubernamental acumulada (son pocas las caras nuevas) y no arrastran "colas" de casos de corrupción o controversia pública... Y la tercera es que se trata de un equipo con bastante competencia técnica (con algunas excepciones de rigor), pero con muy poca experiencia política” (Chamorro; 2001).*

Al igual que el expresidente Alemán, el expresidente Bolaños trató de diferenciar su estilo con el nombramiento del gabinete, provocando la percepción que *“...habrá en la Presidencia un nuevo chief of staff y ellos son los que dictarán las nuevas políticas; habrá nuevos cambios como en todas partes cuando hay nuevo jefe. No habrá cambios drásticos, pero sí habrá cambios, habrá cambios de estilos, la gente será un poco más austera...” (Bodán y Arroliga; 2001).*

Finalmente, en el caso del gobierno presidido por Daniel Ortega, que gobernará en el período 2007-2012, Francisco Guevara Jerez, señala que en la conformación del Gabinete de Gobierno, *“...el eje rector que emplearon fue solicitar a los más destacados representantes de todos los grupos de poder en el FSLN propuestas de candidatos y candidatas académicamente preparados para el cargo, políticamente confiables y socialmente representativos...” (Guevara; 2007).*

De forma general se puede indicar que las estrategias seguidas en la conformación de los Gabinetes Presidenciales denotan la larga transición política (1990-2006) en que ha estado sumergido el país, por lo que, sin obviar la *cultura política nicaragüense* (Álvarez M. 2000; O.R. Vargas, 2000; y Pérez Baltodano, 2003), en defensa de estas actuaciones es pertinente acotar que estas decisiones, de los tres últimos gobernantes, son permisibles si se tiene presente el condicionamiento del contexto y el lastre político con el que cargan: *el que gana, lo gana todo y el que pierde lo pierde todo.*

Al decir sobre la estrategia de selección y quiénes hilvanaron los hilos de este tejido, se puede indicar que “...titulares de las carteras que dirigirán el sector social...han sido propuestos por los gremios y sindicatos que responden más a una lógica de “izquierda”, representados por el diputado y sindicalista Gustavo Porras y por el sociólogo Orlando Núñez. Otra parte del gabinete fue integrada para satisfacer a dos sectores influyentes en el seno del partido: los empresarios y profesionales liderados por Francisco López, Manuel y Ricardo Coronel Kautz, y los afines al dirigente de la Revolución y hoy empresario, Bayardo Arce Castaño...Otros dos grupos...tomados en cuenta, aunque su peso resultó menor de lo esperado, fue el aparato partidario, con los todavía poderosos secretarios políticos departamentales del FSLN; y los ex-militares y ex-oficiales del Ministerio del Interior aglutinados por el coronel retirado Lenín Cerna Juárez...También el alcalde de Managua, Dionisio Marengo, proporcionó a Ortega algunos de sus cuadros de mayor confianza. No se integraron como ministros, sino en empresas estatales, entes autónomos o direcciones clave de algunos ministerios...En el único caso en que la pareja presidencial ocupó otro criterio fue en el recién creado Instituto de Deportes, hasta ahora adscrito al ministerio de educación...sobre la base de un compromiso adquirido en la campaña electoral, el Director fue designado por los 16 presidentes de Federaciones Deportivas, quienes eligieron -de una terna presentada por Ortega y Murillo-, a Marlon Torres, un activista deportivo formado en la Revolución y graduado en Cuba...” (idem).

En general se observa que los criterios de conformación de los gabinetes de gobierno seguidas por los diferentes gobernantes son similares, aunque, también se observan leves modificaciones, como integrar miembros de *grupos de interés o presión* con quienes se tienen compromisos electorales; tales como las iglesias (en el caso de Alemán y el Ministro H. Belli), los sectores empresariales (Bolaños y el nombramiento de, entre otros, E. Montealegre y Pedro Solorzano), los sindicatos (Ortega y las diferentes negociaciones establecidas con FETSALUD y ANDEN), etc. Asimismo queda evidenciado la personificación del gobierno, el amiguismo, las actitudes clientelares y servilistas, y el premio a la disciplina y fidelidad partidaria.

La volatilidad de los puestos del Gabinete Presidencial

En general los diversos puestos que integraron el Poder Ejecutivo en los períodos de gobierno 1996 – 2001 y 2002 – 2006 gozaron de relativa estabilidad. La mayoría de los cambios realizados se pueden valorar como *movidas de reacomodamiento* para cerrar de mejor manera las acciones de gobierno, pues los cambios de funcionarios de los gabinetes se acontecen en promedio cada año y medio. Otra tendencia es ha destituir a los funcionarios que empiezan a disentir con el partido en el poder, más allá de sus capacidades y desempeño, los ministros parecen estar llamados a observar, más que un alto desempeño de sus funciones, una inquebrantable sumisión a los lineamientos partidarios.

Comentando los cambios ocurridos en el gobierno Bolaños en el 2005, Lourdes Arróliga, señalaba como su estrategia la de “..sacudir del árbol” a los funcionarios técnicos que no se identificaban plenamente con la estrategia político-partidaria del mandatario, quien pretende con —los nuevos cambios— mejorar su imagen...” (Arróliga; 2005).

El caso del gobierno del presidente Ortega ha sentado precedente en el tiempo de duración de ministros en sus puestos; en los primeros cien días de sus gobiernos removi6 de sus cargos a dos ministras, percibi6ndose dicho acto como manifestaci6n de las luchas internas entre los diferentes grupos a quienes respondía el nombramiento de los ministros.

Los votos de censura de la Asamblea Legislativa

En Nicaragua la Ley Orgánica del Poder Legislativo (Ley N° 606) prevé como medios de control legislativo la “...*comparecencia personal e interpelaci6n...*” ante el Plenario de la Asamblea Nacional (Cf. *arto. 30.4 LOPL*) y *citaci6n*, por parte de Comisi6n Parlamentaria, a *Ministros de Estado y otros funcionarios* para “*esclarecer irregularidades en el funcionamiento de los servicios de su dependencia o para responder a las observaciones que los diputados le formulen sobre la investigaci6n*” (Cf. *art. 56 LOPL*).

En caso que de la informaci6n que suministre el funcionario los diputados determinen que se cometi6 un delito, esta informaci6n es remitida a la autoridad competente a fin que procede a entablar las acciones legales pertinentes (Cf. *arto. 59 LOPL*)

De lo anterior, y haciendo un análisis de la LOPL, se puede concluir -parafraseando inversamente a García Vélchez (2005)- que en Nicaragua está previsto el voto de censura por la vía de las declaraciones, los pronunciamientos y las resoluciones del plenario de la Asamblea Nacional; además ha de tenerse presente que si un funcionario público se rehúsa a comparecer ante el plenario de la Asamblea Nacional, este puede ser destituido (Cf. *art. 30.4 LOPL*). Hay que destacar que la LOPL fue vetada totalmente por el Presidente de la República, el cual fue rechazado y mandada a publicar por la Asamblea Nacional a través de su presidencia y primer secretaria; la cual fue recurrida por inconstitucionalidad de ley, tanto por la Presidencia de la República como por diferentes ONGs, entre las que destaca el Movimiento por Nicaragua.

El Ministerio de la Presidencia

En Nicaragua, con la entrada en vigencia de la Ley de Organizaci6n, Competencia y Procedimiento del Poder Ejecutivo (Ley 290) fue extinto el Ministerio de la Presidencia; asumiendo sus funciones la Secretaría de la Presidencia, siendo éstas: 1. Dirigir y coordinar los mecanismos de comunicaci6n permanente entre el Presidente de la República; 2. Asistir al Presidente en los actos de Gobierno y en todo lo relativo al despacho oficial. 3. Dirigir y elaborar la agenda del Presidente de la República, y para la ejecuci6n de la misma, el Secretario Privado y el Secretario Personal, deberán coordinarse con el Secretario de la Presidencia. 4. Coordinar las giras presidenciales. 5. Formular las políticas y normas de control previo y de tica pública. 6. Formular las políticas y normas globales y comunes de la Administraci6n Pública. 7. Coordinar acciones del Gobierno que te encomiende el Presidente de la República. 8. Dirigir, coordinar y supervisar todos los asuntos administrativos y financieros de la Presidencia de la República.

Una de las razones por las cuales quedó evidenciada la necesidad de suprimir el Ministerio de la Presidencia, fue debido a que con el Ministro Antonio Lacayo, dicho ministerio tomó un alto nivel de protagonismo en la política nacional, y en la resolución de los conflictos que se le presentaban al Ejecutivo; con la llegada al poder del expresidente Alemán un funcionario con el nivel de un Ministro de la Presidencia le podía generar competencia en el protagonismo, por lo cual optó por hacerlo desaparecer con la aprobación de la referida Ley 290.

IV. Calidad de la oposición política

4.1 Oposición parlamentaria

Los últimos 16 años de vida parlamentaria del país formaron parte de la larga ruptura y continuidad de la praxis política nacional, esto es, largos períodos históricos conservándose un partido o ideología en el poder y su antagónico en la oposición. Esta ocasión correspondió al antisandinismo y al Sandinismo jugar estos papeles⁵. Una observación a destacar es que durante estos años el gobierno estuvo orientado políticamente a no permitir que el FSLN llegara a ganar las elecciones e inclusive, como una manifestación de la polarización existente, se trató de reducir las capacidades partidarias creadas por el FSLN una vez dejó el poder en 1990.

Las circunstancias anteriores fueron la antesala para que el FSLN desarrollara la primera experiencia partidaria de real, y efectiva, oposición parlamentaria en Nicaragua, habidas cuentas las determinantes históricas a las cuales estuvieron sujetas las experiencias de las fracciones legislativas anteriores a 1990.

Esas circunstancias hicieron que la oposición del FSLN al Gobierno se percibiera como un conflicto ideológico en que el FSLN se presentaba como una alternativa al sistema neoliberal vigente. Sin embargo, el sostenimiento financiero de la estructura partidaria, los intereses de

⁵ El Anti-sandinismo vivió dos momentos diferenciados: el primero, agrupado en la Unión Nacional Opositora – UNO – que gobernó de 1990 a 1996, caracterizado por su conformación en alianza con el único objetivo de derrotar al Sandinismo, sin voluntad política real de formar coalición de mediano o largo plazo y la existencia de diversidad de liderazgos en conflictos por encausar las acciones de la coalición, que no le permitió establecer un liderazgo facilitador de la necesaria cohesión de la coalición; y luego el período de 1997 al 2006, en el cual se conservó en el poder la Alianza Liberal encabezada por Arnoldo Alemán, quien la organizó desde su puesto como alcalde de Managua, lo cual le permitió ser el primer postulado a presidente de la república por parte de dicho partido, resultando ganador de las elecciones de 1997, como ha quedado dicho, y luego el partido a repetido en el gobierno con la candidatura de Enrique Bolaños. De forma paralela, aunque no necesariamente coincidentes en el tiempo, el Sandinismo aprendía a ejercer el rol de partido político y serpentear las crisis identitarias propias de un partido embrionario, conllevándole a la necesidad de crearse una estrategia de consolidación de la estructura partidaria – que se podría ubicar, más o menos, en el intervalo 1990-2000– para luego ejecutar la estrategia de retorno al poder que se materializa en las elecciones del 05 de noviembre del 2006, como quedó dicho.

los grupos económicos vinculados al FSLN, la necesidad de verse como un partido moderado⁶ y los acuerdos establecidos con su adversario más importante – el PLC – contradijeron su discurso de alternativa ideológica al sistema socio-político-económico imperante, teniendo el efecto de acercamiento ideológico y programático a dicho sistema (Monroy; 2003: 121-122).

Por otra parte, como reza el adagio, “en política nada está dicho”, en el 2001 resultó nuevamente ganadora de las elecciones presidenciales la Alianza Liberal que cargaba con los señalamientos de corrupción del expresidente Arnoldo Alemán. El Presidente fue electo llevando sobre sus espaldas la responsabilidad de investigar los amplios señalamientos de corrupción de su predecesor, lo que realizó, provocando el inmediato distanciamiento del partido que lo llevó al poder, y, antes de terminar el primer año de gestión, la Alianza Liberal –PLC – se declaró partido en oposición al gobierno. Con ello el FSLN dejaba de ser partido minoritario-único en oposición y consecuentemente la oposición quedaba en *mayoría absoluta*⁷ en la Asamblea Nacional, hecho que se registraba por primera vez en la historia política del país; lo que a su vez se repitió en las elecciones nacionales del 2006, con la excepción que esta ocasión la oposición quedó dividida en tres fracciones parlamentarias. Contrariamente se puede constatar que desde la celebración de la primera elección competitiva en el país, en 1984, el partido o alianza en el Ejecutivo ha gobernado con *mayoría absoluta* parlamentaria.

Control y fiscalización por parte de la oposición parlamentaria

Partiendo de lo anterior, cabe indicar que la oposición ejercida por el FSLN desde su condición de partido único de oposición ha sido intensa y conducida a través de una compleja estrategia.

Dicha oposición se ha caracterizado por las acaloradas negociaciones suscitadas en el seno del parlamento para la elección de la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y particularmente para la conformación de las Comisiones de Investigación que anualmente se venía⁸ realizando. Esta *puja* por controlar los órganos legislativos estriba en la relativa capacidad de control y fiscalización que poseen sobre el Poder Ejecutivo, así como controlar la celeridad y sentido en que se resuelven los temas e iniciativas de leyes sometidos a sus consideraciones.

En cuanto al control y fiscalización que ejercen la oposición se evidencia en las tensiones que genera la aprobación del Presupuesto General de la República, el cual ha sido objeto de estudios exhaustivos y apasionadas pugnas por el control de la Comisión de Asuntos

⁶ Pues, en las coyunturas electorales, la idea del Sandinismo radical ha generado oposición visceral y distanciamiento de los sectores conservadores del país, lo que a su vez ha sido capitalizado por sus adversarios, con las consecuencias de resultados electorales desfavorables.

⁷ Al tenor del artículo 4, párrafo 10, LOPL, “se denomina “*Mayoría Absoluta*”, el voto en un mismo sentido de más de la mitad del total de Diputados que integran la Asamblea Nacional”, la oposición parlamentaria actual cuenta con 55 votos.

⁸ Hasta el 2006 la Asamblea Nacional elegía su Junta Directiva de forma anual, con la entrada en vigencia de la LOPL la regla que se observa es que las dos primeras Juntas Directivas son electas para dos legislaturas, y la tercer Junta Directiva es electa para una legislatura (Cf. *arto. 35, in fine, LOPL*).

Económicos de la Asamblea Nacional; a declaración de prensa brindada por el secretario político del FSLN dice del interés de dicho partido por controlarla: “...se debe estar claro que nosotros vamos a procurar...mantener la presencia y tener la presidencia de comisiones en las que el Frente Sandinista viene a apostar...abiertos a que en éstas...estén presentes las diferentes fuerzas políticas que están en el Parlamento...” (Sandoval et alii; 2003).

Como parte de las acciones para realizar control de la ejecución presupuestaria la oposición toma la iniciativa de citar a ministros que muestran retrasos en la ejecución; así en el 2000 la oposición pidió la interpelación del Ministro de Hacienda y Crédito Público, lo cual no procedió y los parlamentarios optaron por citarlo para compareciera ante la Comisión de Asuntos Económicos por la sobre-ejecución del presupuesto de 1999; en el 2001, 6 ministros fueron citados ante la misma para que explicaran las razones de la sub-ejecución, siempre a petición de la oposición. Seguidamente para la aprobación del presupuesto correspondiente al 2002, ante la presión de la oposición para que se incrementaran las transferencias a los municipios, se conformó una comisión tripartita [Legislativo-Ejecutivo-FSLN] que determinó la forma de redistribuir el presupuesto; finalmente en el 2003 frente a un presupuesto que no se correspondía al remitido por la Presidencia de la República, debido a que la nueva mayoría parlamentaria –PLC-FSLN – opositora al gobierno lo había cambiado, el Presidente lo vetó, conduciendo nuevamente a conformar una comisión ad hoc ejecutivo-legislativo que, como indicó el diputado sandinista Wálmaro Gutiérrez, en entrevista dada a La Prensa, “...más que [inter] institucional, es de carácter político, donde los diferentes partidos que tienen expresión parlamentaria en la Asamblea Nacional puedan participar en la búsqueda de un consenso para hacer que el Ejecutivo replantee los elementos constitutivos del veto...” (Briones; 2003).

La ocasión que la oposición no podía aprovechar de mejor forma, fue en el escenario de los casos de corrupción de la administración del presidente Alemán; ahí el FSLN, nuevamente, puso de relieve su capacidad de control y de creación de alianzas, a lo interno de la asamblea como con actores extraparlamentarios. Una de las acciones que utilizó fue instar a “...sus simpatizantes se movilizaran [para] presionar a la Junta Directiva del Parlamento, para que forme la comisión legislativa que analizará las solicitudes judiciales de desafuero contra su presidente, el ex mandatario Arnoldo Alemán y otros diputados...” (Sandoval, 2002).

El papel de las comisiones legislativas

La institución de las Comisiones Legislativas está regulada por la Constitución Política de Nicaragua, en su artículo 138.18 y en la LOPL, Ley N° 606. Sustentado en dichas normas el Plenario de la Asamblea Nacional puede crear Comisiones de tipo *Permanentes, Especiales con Carácter Constitucional, Especiales simples y de Investigación*⁹ (Cf. artos. 27.5; 30.19; 39.6; 39.7; 39.8; 39.9; 39.10; 39.12 y 48 LOPL).

⁹ En el Anexo I se presenta una matriz resumen conteniendo los tipos de comisiones legislativas. En este sentido es importante advertir que a diferencia de las comisiones permanentes a las cuales el legislador ha nominado de acuerdo al sector en el cual delimitan su accionar, las especiales constitucionales y las especiales simples, no poseen una definición clara, adquiriendo el nombre del tema especial que en la coyuntura político-parlamentaria tratan.

De manera general las Comisiones tienen asignadas cinco funciones genéricas, entre ellas: i) dictaminar los proyectos de Ley, Decretos y Resoluciones sometidos a su conocimiento; ii) solicitar a los funcionarios de los Poderes del Estado, entes autónomos-descentralizados, y a personas naturales o jurídicas toda la información y documentación que requieran, así como solicitar su presencia, a fin de obtener mayor ilustración para una mejor decisión en el asunto que traten; iii) visitar los lugares e instalaciones que estimen necesarios para ilustrar su criterio; y iv) desarrollar consultas sobre los proyectos de normas que estén conociendo (Cf. arto. 50 LOPL); sintetizando dichas funciones se puede indicar que las comisiones parlamentarias tienen dos funciones dominantes: a) *Dictaminar los proyectos de Ley, Decretos o Resoluciones* y b) *Fiscalizar y controlar el funcionamiento y prestación de servicios por parte del Poder Ejecutivo*.

A la vez se ha de indicar que estas funciones son de carácter enunciativo, pues el Plenario de la Asamblea Nacional y la Junta Directiva están facultadas a asignarle otras funciones, particularmente a las *comisiones especiales* (Cf. art. 60 LOPL).

En el caso de las Comisiones Permanentes la referida LOPL manda a crear 15 comisiones cuyas funciones esenciales están orientadas a: A) dictaminar leyes encaminadas a regular los sectores propios de sus competencias, B) la fiscalización parlamentaria de la prestación de servicios por parte de los diversos entes del Poder Ejecutivo y C) el control legislativo del “eficiente” desempeño de las funciones públicas por parte de los altos funcionarios contratados para el efecto (Cf. art. 47, 51, 56 Y 57 LOPL).

Como media cada comisión aborda 7 áreas diferentes y se extrapola de comisiones con un máximo de 4 funciones o áreas de atención (4 comisiones en total) al extremo de 1 comisión con 17 áreas de atención (es el caso de la Comisión de Población, Desarrollo y Asuntos Municipales).

Algunas valoraciones sobre la satisfacción que genera el desempeño de los diputados a lo interno de las comisiones permanentes indican que: “...*existe mucha inconformidad en el seno de la bancada oficialista, porque algunos...que presiden comisiones parlamentarias, no han realizado sus funciones a cabalidad...dejando la iniciativa a los sandinistas...*” (Sandoval, 2000a).

En tanto “...*la bancada sandinista realizó una evaluación de su labor parlamentaria en la...que reveló que aunque lograron la aprobación de 19 leyes importantes, reconocieron que...la participación [de los diputados] en las comisiones se vio debilitada...*” (Sandoval, 2000b).

En el caso de las *comisiones especiales de carácter constitucional* la ley prevé su creación sustentándose en seis escenarios, a saber: 1° *en caso de reforma parcial a la Constitución Política*; 2° *en caso de reforma total a la Constitución Política*; 3° *en caso de reforma a las leyes con carácter constitucional*; 4° *en los casos de reforma a la ley del Régimen de Autonomía para los Pueblos y las Comunidades Indígenas de la Costa Atlántica*; 5° *en los casos de desaforación de funcionarios que gozan de inmunidad*; y 6° *para elegir a los*

funcionarios que designa la Asamblea Nacional (Cf. art. 77 LOPL). En general, tal cual su nombre lo indica esta es una comisión nombrada para el caso concreto de analizar, investigar y proponer que el parlamento se pronuncie en uno u otro sentido, sobre las reformas constitucionales, la desaforación de funcionarios públicos y la elección de funcionarios sujetos a la decisión del legislativo.

Ahora bien, las comisiones especiales cuando son creadas tratan temas específicos o especiales asignados por el plenario de la Asamblea Nacional o por la Junta Directiva. El fuero especial de este tipo de comisión se reduce *al I) estudio de una legislación o materia específica; II) el desempeño de determinadas funciones; y III) la emisión de recomendaciones para la ratificación del nombramiento de los funcionarios que lo requieran (Cf. art. 78 LOPL).*

El cuarto tipo de comisión llamadas de *investigación*, haciendo uso de su nominación está destinada a “*dictaminar sobre cualquier asunto de interés público determinado*” (Cf. art. 79 LOPL), lo que implica su imposibilidad de ir más allá del caso concreto que tiene asignado investigar. Contrariamente a la lógica de legislativa con que fueron creadas las comisiones, la LOPL prevé la conformación de una *comisión especial de investigación* cuando se solicite la *suspensión o pérdida de la condición de diputado (Cf. art. 37 LOPL)*, sin embargo por la naturaleza del caso que conoce dicha comisión es evidente que se trata de la conformación de una *comisión de investigación*.

En cuanto a las sesiones de las comisiones parlamentarias, la LOPL prevé que las *comisiones permanentes* lo hagan los días martes, miércoles y jueves, semana de por medio, evitando que se entrecrucen con las sesiones plenarias; por su parte las comisiones especiales y de investigación funcionan de acuerdo a su particular horario y en atención a la premura del caso que traten (Cf. art. 6 LOPL).

Productividad legislativa

Auto-evaluando el desempeño tenido en las legislaturas que transitaron el período 1997 – 2001, diputados de diferentes bancadas manifestaban que “...*los diputados liberales, en el tramo de los cinco años, jamás terminaron de entender que el mandato que el pueblo le da a un diputado es que sea [su] representante ante la Asamblea Nacional, y no caja de resonancia del gobierno de turno...[pues]...terminaron reduciendo el Parlamento a una simple secretaría legislativa de las necesidades y designios del Ejecutivo...[con la consecuencia que]...la mayoría de las leyes fueron enviadas por el Ejecutivo y una pequeña cantidad...por los diputados liberales...[por su parte]...la bancada sandinista procuró mantener la beligerancia, promoviendo 78 iniciativas de ley, de las cuales 56 están radicadas en distintas comisiones parlamentarias y solamente 18 fueron aprobadas...*” (Briones; 2001).

En la cultura popular nicaragüense existe el afianzado adagio que “*la ley se hizo para violarla*” máxime cuando se desconoce o peor aún cuando la producción legislativa se realiza sin la armonización entre normas inferiores y superiores o entre normas del mismo rango, lo que es propio a la cultura jurídica nacional. Analizando esta realidad jurídica legislativa como

generalizable a todos los sistemas regidos por el Estado Liberal de Derecho, Galiana Saura (1999) ha señalado que: “La necesaria transparencia del sistema normativo, que es presupuesto básico de la certeza del Derecho, se ve suplantada por su creciente opacidad: el Derecho positivo resulta inaccesible incluso para los propios especialistas, resquebrajando el valor seguridad jurídica al permanecer normas inoperantes por falta de información, situación que puede ser calificada como de "decadencia de la seguridad jurídica"¹⁶. Por este motivo la técnica legislativa ha de encargarse no sólo de los aspectos meramente formales, sino de calidad material, de elaborar leyes susceptibles de ser cumplidas”.

Nicaragua presenta un ritmo de producción legislativa que le permite poseer un promedio de 32.83 leyes/año, igual a 2.74 leyes/mes; asimismo promedia 320.5 decretos/año que equivalen a 10.54 decretos/día. La tabla que continúa describe la cantidad de leyes y decretos aprobados, de forma general y particularizado según si la iniciativa proviene del ejecutivo o del legislativo.

Cuadro N° 2

Leyes y Decretos aprobados en el período 1998-2005¹⁰

Año	Leyes	Decretos	Personerías jurídicas
1998	20	330	255
1999	27	339	277
2000	50	347	302
2001	25	433	183
2002	35	32	86
2003	40	442	0
2004	41	30	10
2005	26	27	4

Fuente: Navarro (2004a)

Cuadro N° 3

Leyes presentadas en el período 1998-2005¹¹

Año	Iniciativa de Ejecutivo	Iniciativa de Diputados	Iniciativa Ciudadanas
1998	15	44	0
1999	32	42	0
2000	32	34	2
2001	19	31	2
2002	25	48	0
2003	25	66	0
2004	10	71	0
2005	10	16	0

Fuente: Navarro; 2004a: 15 y Libros de Orden del día de las Sesiones de la Asamblea Nacional de Nicaragua, 2004 - 2005.

¹⁰ Tanto las leyes como los decretos de 2005 corresponden al primer semestre.

¹¹ Incluye solamente las leyes correspondientes al primer semestre del 2005.

Estos datos que resultan insignificantes frente al costo financiero que implica el funcionamiento del legislativo, lleva a preguntarse por la eficacia normativa de la ley emitida; preocupación que no escapa a la agenda legislativa que tiene como proyecto, a iniciativa del diputado liberal Wilfredo Navarro, la creación del *digesto jurídico nicaragüense* con la cual se busca armonizar el ordenamiento jurídico y darle sistematicidad, procurando que por su conectividad se pueda hablar de un *sistema jurídico* y no de leyes inconexas y contradictorias que complejizan, en palabras de Muñoz Machado, citado por Galiana Saura (*idem*), “discernir cuál es el derecho aplicable a un hecho, relación o situación jurídica determinados”.

Sobre el impacto de los grupos de presión y de intereses en el proceso de formación de la ley, Galiana Saura (*Ibíd.*) continúa indicando: *En el acto de creación legislativa intervienen numerosos sujetos sociales particulares (grupos de presión, sindicatos, partidos,...) lo que conlleva una relación de fuerzas, de forma que las leyes son "pactadas" y que, para conseguir el acuerdo político y social al que aspiran, pueden llegar a ser contradictorias, caóticas u oscuras. Cobran así protagonismo los agentes sociales que dotan el ordenamiento jurídico de reglas condicionadas a la relación de fuerzas, normas contractuales al servicio de intereses particulares o sectoriales, esas leyes " no tienen la fuerza vinculante de la Constitución, sino del previo acuerdo de los grandes grupos organizados". De esta manera, la fuerza obligatoria de la ley ya no deriva del Estado, sino del consenso de las partes interesadas.*

El transfuguismo parlamentario

Asumiendo la premisa que el período 1990-1996 fue una etapa de reacomodo de las fuerzas políticas diversas existentes en el país, y con ello no fue extraño el rompimiento de la alianza ganadora de las elecciones del `90, ni tampoco la fragmentación del FSLN en su intento de reacomodo a las reglas del juego electoral; diremos que el período 1998 – 2006 está marcado por el “vai-ven” de diputados que saltaban de una bancada a otra sucediéndose transfugismos que pasaron desde el nivel *individual* hasta el *colectivo partidista* (Mack, L. y Arrivillega, M. (2005); p. 7).

Así los primeros casos se sucedieron en el mandato del expresidente Alemán cuando frente a los abundantes señalamientos de corrupción por parte de los medios de comunicación, para salvaguardar su imagen, tres diputados¹² - de forma individual- abandonaron la bancada del PLC para volverse independientes; por su parte el FSLN mantuvo la cohesión de su bancada, sin experimentar transfuguismo. Sobre esta cohesión del FSLN el exdiputado Víctor Manuel Talavera, comenta lo siguiente “ningún diputado del Frente abandona su posición...son muy leales...muy disciplinados...y son de una línea ortodoxa muy fuerte...ellos son de línea vertical...me parece como que hay un juramento de sangre.”¹³

¹² Estos fueron los casos de los diputados: Eliseo Núñez y Carlos García.

¹³ Entrevista realizada al Dr. Víctor Manuel Talavera, ex diputado por el PLC y Ex Subprocurador General de la República. Managua, marzo 2007.

Analizando las causas del incremento del transfuguismo un editorial de La Prensa (2001) indicaba que “...en Nicaragua es evidente que ha habido un alarmante aumento de este fenómeno, lo cual es consecuencia, primero, del colapso que sufrió el pluripartidismo en las elecciones de 1996; segundo, del pacto libero-sandinista que cerró casi por completo los espacios para la participación de partidos que no sean el PLC y el FSLN; y tercero, por el predominio del concepto amoral del Estado-botín, que motiva a muchas personas y grupos políticos a buscar la participación gubernamental con el ánimo de enriquecerse...”; sin embargo, hacía la salvedad que “...no es justo juzgar de la misma manera... a un político cuyos principios personales han dejado de ser compatibles con los del partido al que pertenece, que a otro político que cambia de filiación partidista para obtener prebendas y cualquiera otra clase de beneficios personales...”

La intensidad del transfuguismo fue en ascenso en el mandato del presidente Bolaños, el cual fue impulsado desde el mismo Poder Ejecutivo a partir del momento que, al amparo de la venia de Estados Unidos y la presión de las continuas denuncias de los medios de comunicación y abundantes evidencias de corrupción, decidió proceder a investigar y abrir juicio en contra del ex - presidente Arnoldo Alemán; teniendo como consecuencia que el PLC se declarara en oposición al gobierno. A su vez esto conllevó a que parlamentarios afines al presidente Bolaños rechazaran la posición del PLC e iniciaran un proceso de conformación de una bancada en respaldo al ejecutivo, que luego se constituiría con nueve diputados que conformaron la “*Bancada Patriótica*”, que además impactó en la disciplina del voto del PLC, puesto que además de sus propios votos, en algunos temas (como el caso de la aprobación del Presupuesto General de la República) obtenían votos de la misma bancada del PLC.

El 2006 fue el año con mayor expresión y amenazas de transfuguismo, pues todas las organizaciones partidistas que competían en las elecciones presidenciales y de diputados experimentaron alguna fuga, de forma tal que se vivieron cuatro casos¹⁴ que provocaron que uno de los candidatos a la presidencia pidiera que se legislara contra el transfuguismo e indicara que “...en Nicaragua se está dando una situación absolutamente aberrante...eso no sería permitido [si se creara una ley] una vez que sean electos...se declara nulo o vacío esa curul y se convoca a una elección específica...” (Briones; 2006).

Oposición parlamentaria y grupos de presión

Es sabido todo el cúmulo de aprendizaje para la organización que la Sociedad Civil nicaragüense heredó del proceso revolucionario. Dicho acervo ha facilitado relaciones cercanas entre el FSLN como partido de oposición y diferentes grupos que tratan de incidir para que sus demandas sean incorporadas a la agenda pública. A la vez no se puede negar la importante cantidad de organizaciones de la sociedad civil que aún continúan respondiendo a lineamientos del FSLN, así como, también, el distanciamiento existente entre líderes y lideresas que gerencian ONGs y los lineamientos partidarios del FSLN.

¹⁴ Estos fueron los casos de los diputados: Alfonso Ortega Urbina, quien pasó del PLC a ALN; Gerardo Mirando, quien trató de fugarse del FSLN e integrarse al PLC, lo cual fue frustrado por el FSLN; Salvador Talavera, quien se fugó del PLC hacia la ALN y luego al FSLN; y finalmente el caso del diputado Pedro Joaquín Chamorro Barrios, que pasó del PLC a ALN.

En el primer bloque se puede ver al FSLN acogiendo demandas de estudiantes universitarios que año con año protestan para que les sea destinado el 6% del Presupuesto General de la República a la educación superior pública, tal como lo consigna la Constitución Política de Nicaragua. Éstas han sido las marchas más violentas protagonizadas entre 1992 y el 2005. Al FSLN se le señala de usar a los estudiantes y sus demandas para desestabilizar al país y, durante las negociaciones con el PLC, usarlos de mampara para disminuir la atención del público sobre los alcances de los acuerdos. Este señalamiento y la magnitud de los actos de violencia han provocado la deslegitimación de estas acciones de presión.

En el segundo de los casos caben: “la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), la Federación de Trabajadores de la Salud (FETSALUD) y la Asociación de Educadores de Nicaragua (ANDEN), el Movimiento Comunal Nicaragüense (MCN); así como Cooperativas de Transporte Colectivo de Managua, particularmente.

Así en el año 2000 y 2001, en el escenario de la crisis internacional del café y las quiebras bancarias, la ATC encabezó las acciones de presión realizadas por pequeños, medianos productores y sus trabajadores con la finalidad que el gobierno no procediera a quitarles sus fincas. La Prensa (2000) describe estas acciones en los términos siguientes: “...miles de productores del norte del país marcharán el próximo miércoles a Managua respaldados por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), para exigir al gobierno la reestructuración de sus deudas y una posible condonación total en caso que Nicaragua logre ingresar a la Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC)...de acuerdo a la Unión Nacional de Agricultores y Ganaderos (UNAG), la protesta de los productores incluye tranques en Sébaco, Yalagüina, Palacagüina y otros empalmes del país que no fueron revelados...una vez que inicie la protesta, se espera que el sector transporte, los panaderos, el Movimiento Comunal y activistas sandinistas se sumen a los reclamos callejeros...”

Una de las explicaciones al establecimiento de alianzas por parte del FSLN con diferentes grupos extraparlamentarios se halla en la necesidad de incrementar su fuerza política tanto a lo interno de la Asamblea como frente al Ejecutivo; pues aunque sea la segunda fuerza política del país, posee una posición de minoría en el parlamento, posición que se ve mejorada al sumar la presión de dichos grupos.

Por otra parte, con la separación del PLC del gobierno que presidió el Ing. Bolaños inició a acoger, como parte de sus posiciones frente al ejecutivo, propuestas provenientes de diferentes grupos extraparlamentarios. Sin embargo, su escasa experiencia en oposición y las razones básicas que lo llevaron a la oposición no fueron suficientes para crear alianzas o nuevos actores, que le permitieran utilizar recursos que fueran más allá del *lobby*.

Más allá de relaciones con la oposición, Nicaragua cuenta con diversidad de grupos de presión que en muchos casos no crean alianzas con un grupo parlamentaria específico, sino que tratan de negociar “a dos bandas”, haciendo lobbies con las diferentes bancadas

parlamentarias, negociando con el Poder Ejecutivo y realizando acciones no institucionalizadas como marchas, plantones frente a dependencias del Estado, etc.

Conflictos de la oposición parlamentaria con el Poder Ejecutivo

El período 1998-2006 presenta dos puntos álgidos en las relaciones del Poder Ejecutivo con la oposición. Consecuentemente el primero se experimentó en el gobierno del ex-presidente Alemán y el segundo bajo el mandato del ex-presidente Bolaños.

El período de gobierno del ex-presidente Arnoldo Alemán se puede considerar de tensas maniobras entre oposición y gobierno; tensión que se incrementaba por la intensión del liberalismo de Alemán por quitarle fuerza al FSLN y una oposición orientada a conservar e incrementar las cuotas de poder obtenidas en el gobierno de doña Violeta. Relación conflictual que produjo uno de los pactos más deplorados por importantes grupos sociales.

Ese escenario fue espacio propicio para que Alemán tratara de enriquecerse con el apoderamiento del erario nicaragüense, para lo cual creó el círculo de corrupción pública más complejo hasta ese entonces conocido por la administración pública nacional.

Sin embargo, la presión de la opinión pública, el alto peso de la alianza fáctica Medios de Comunicación Social – Organizaciones de Sociedad Civil, provocó que la oposición se viera obligada a asumir una posición de rechazo a la corrupción que – junto a la presión de los dos grupos antes dichos - obligó a la Asamblea Nacional a investigar los actos de corrupción que la Sociedad Civil denunciaba. De forma que en junio de 2000, bajo la presión de la bancada sandinista, es citado el Ministro de Hacienda y Crédito Público a rendir explicación por la “...oscura ejecución presupuestaria durante las dos últimas semanas de diciembre, sobre más de 980 millones de córdobas, sin que la Asamblea Nacional hubiera aprobado alguna reforma previamente...” (Meza; 2000b); declaración que realiza ante la Comisión Económica; pero que, sin embargo, no condujo a que dicha Comisión tomara ni recomendara medida alguna por la irregularidad administrativa investigada. En el mismo mes de junio, la Comisión Anticorrupción resolvió “...sobre la base de presunciones de responsabilidades administrativas e irregularidades... separar de su cargo al licenciado Byron Jerez Solís como Director General de Ingresos...” dado que “...se estableció que el manejo del cheque número 479 fue realizado de manera irregular sin poderse establecer el destino que se le dio al contravalor entregado por Multi-cambios, S.A. a la DGI...”, además “...podrían existir otras irregularidades que...no han podido determinarse por las limitantes existentes, no sólo por la naturaleza de la comisión, sino por la falta de colaboración de las personas naturales y empresas privadas...” (Loáisiga, 2000).

Con esta tónica de citatorias para ministros y directores de entes autónomos cerraría el mandato del presidente Alemán, quien de forma inmediata se refugiaría en la Asamblea Nacional par tratar de escaparse a la persecución judicial por actos de corrupción realizados bajo su mandato y que tampoco le escondería por largo tiempo.

Esta crisis entre oposición parlamentaria-ejecutivo-oposición extraparlamentaria terminaría con el encarcelamiento del expresidente Arnoldo Alemán en el 2003; que a su vez la llevaría por nuevos rumbos con la auto-proclamación como partido de oposición del PLC.

Como consecuencia de lo anterior el gobierno del expresidente Enrique Bolaños se desarrollaría bajo conflictos permanentes con los dos partidos de oposición, que para mayores complejidades, controlaban el legislativo. Esta crisis alcanzaría su cúspide con la aprobación de las reformas constitucionales del 2005, con las cuales se restaban poderes al ejecutivo y se colocaba al país en la crisis política más aguda experimentada en la transición democrática que dio inicio en 1990; que desembocó en una crisis institucional que obligó a los países centroamericanos y sus instancias de integración regional, así como a diversas instituciones internacionales, pronunciarse sobre el tema; de forma que la OEA (citado en La Prensa) lo hacía en los términos siguientes: “...*Manifestar que la profundización de la crisis institucional y política en Nicaragua arriesga la gobernabilidad democrática del país, el legítimo ejercicio del poder y el Estado de Derecho, con serias consecuencias sociales y económicas, actuales y futuras, para el pueblo de Nicaragua...Exhortar, en los términos más enérgicos posibles, a las partes involucradas a iniciar un diálogo amplio y constructivo, libre de presiones y amenazas y en condiciones de igualdad, incluyendo el cese de la aplicación de las medidas que han provocado el escalamiento de la crisis institucional, y respetar el mandato conferido libremente por el pueblo nicaragüense al presidente Enrique Bolaños Geyer, y demás autoridades electas...*” (Palacios, 2005).

Dicha crisis culminó con la aprobación de la *Ley Marco para la Estabilidad y la Gobernabilidad Democrática*, segunda promulgada en una década¹⁵, con la cual se postergó la entrada en vigencia de las reformas constitucionales hasta el 20 de enero del 2007. Pese al abundante señalamiento de la ilegalidad de la indicada Ley Marco, pues fue legislada bajo el procedimiento de una ley ordinaria, también existía la percepción que “...*la Ley Marco era válida y necesaria porque le daba un respiro a un país asfixiado por la irresponsable mano de su clase política...la razón de más peso...para rendir la ley ante la política, fue la posición internacional...los organismos financieros, las embajadas de la Unión Europea, el gobierno de Estados Unidos y la OEA -mediadora en el conflicto- aplaudieron la Ley Marco, estaban reclamando algo así, una tregua, un paréntesis, habían condicionado desembolsos de dinero a algo así, aunque fuera un adfesio jurídico, presionaron por ello, lo propiciaron. En estas circunstancias, y como es habitual en la historia de Nicaragua, la política se impuso sobre la ley*” (Equipo Nítlápan-Envío; 2005).

4.2 Oposición extraparlamentaria

Tipos de grupos de presión

Tal como quedó dicho, en Nicaragua existe una basta experiencia organizativa, que a su vez condiciona la forma cómo se defienden los intereses y prioridades, de suerte tal que priman

¹⁵ La primera se aconteció en 1995, como preámbulo para la entrada en vigencia de las, también, reformas constitucionales de ese año.

los *grupos de personas*, tal es el caso de la Asociación de Trabajadores del Campo (ATC), la Unión Nacional de Agricultores (UNAG), el Movimiento de Víctimas del Nemaqón, la Iglesia Católica y la Iglesia Evangélica, etc., todos ellos caracterizados por estar integrados por personas. Asimismo también existen importantes *grupos de organizaciones*, tales cuales el Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP), la Coordinadora Civil (CC), la Federación de Trabajadores de la Salud (FETSALUD), Federaciones de Cooperativas de Transporte Colectivo Urbano e Interurbano, el Movimiento Autónomo de Mujeres, entre otros.

Otra característica que les es propia a estos grupos es que son *grupos de masas* (FETSALUD, UNAG, ATC, Víctimas del Nemaqón, Federaciones de Cooperativas) que presionan como un instrumento adicional para alcanzar fines que van más allá de la simple presión. Muy vinculada a la característica de *grupos de masa*, la mayoría de los grupos que realizan acciones de presión lo hacen de forma *directa* y en nombre de importantes segmentos poblacionales integrados a ellos, en aras de incrementar su bienestar material.

En el caso de las iglesias, destaca la iglesia católica en su capacidad de convocatoria y alcance de los resultados que persigue a través de sus acciones de presión; que a su vez se explica por la alta religiosidad con que se administra el Estado y la histórica influencia del Cardenal Miguel Obando y Bravo en las negociaciones políticas desarrolladas en los últimos treinta años.

Condiciones que determinan el poder de los grupos de presión

Entre algunos factores que condicionan a los grupos de presión en Nicaragua se pueden indicar los siguientes:

- a. La sociedad civil nicaragüense posee un significativo cúmulo de experiencias organizativas y de movilización.
- b. La existencia de lazos de solidaridad y de “lucha compartida”, que favorece que otros grupos de interés hagan suya la presión que ejerce el grupo inicial y contribuyan con otras acciones de presión.
- c. La cooperación de las ONG, que en unos casos, proveen recursos líquidos y en otros entrenamientos para la incidencia.
- d. La cercanía en términos de identificación, y en algunos casos militancia, con los partidos políticos mayoritarios.

Principales actividades y técnicas de presión

Los grupos de presión en Nicaragua realizan actividades que van desde acciones de *lobbies*, huelgas pacíficas, huelgas de hambre, marchas, hasta protestas violentas. No se ha de entender que se dan de forma descendente o ascendente, lo que es de acciones pacíficas – en las que el *lobby* es una de las más importantes – hasta acciones violentas ni a la inversa; sino que se mezclan en atención al estilo del grupo o del cuadro que está al frente del grupo y la atención que reciben por parte de las instituciones de Estado.

a. *Medios de comunicación y promoción de la oposición parlamentaria*

En Nicaragua las experiencias censuras vividas por los medios de comunicación en los '80s tuvo como consecuencia un distanciamiento y oposición al FSLN¹⁶. De forma que La Prensa que es el principal medio de comunicación escrito observó una posición de apoyo a los gobiernos de Alemán¹⁷ y Bolaños y una actitud de constante críticas contra la oposición. Por su parte El Nuevo Diario, aunque con una dirección de tendencia de izquierda, tampoco se volcó a promocionar las posiciones y propuestas de la oposición – FSLN; conservando por el contrario, una línea editorial moderada.

En cuanto a los medios televisivos y radiales, el FSLN, haciendo uso de los recursos financieros de “la piñata”, se compró una radio “Radio Ya” que se convirtió en la vocera del partido y con ello de la oposición, y a la vez, creó un canal de televisión con cobertura nacional “Canal 4” que ejerce funciones similares a “Radio Ya”. Con el curso del tiempo el FSLN ha invertido en aproximadamente cuatro radios con cobertura nacional.

b. *Conflictos entre la oposición extraparlamentaria y el Poder Ejecutivo*

Tres son los grupos de presión que en los últimos años destacan en sus continuos esfuerzos por incidir en la toma de decisiones públicas sobre aspectos que les afectan, estos son: la Coordinadora Civil, el Movimiento de Campesinos Víctimas del Nemagón y el Movimiento Pro-aborto.

La *Coordinadora Civil (CC)* surge a raíz del huracán Mitch, en ese momento como Coordinadora Civil para la Emergencia y la Reconstrucción (CCER), constituyéndose en

“una instancia de coordinación de redes, movimientos sociales, ONGs, y gremios para articular acciones y enfrentar tareas de emergencia y de reconstrucción de las comunidades afectadas por el huracán... compuesta por más de 320 expresiones de la sociedad civil organizada”(CCER; 2001:7). En ese contexto la CCER trata de *“buscar una visión de país que incluya lo específico de los diferentes sectores de la sociedad, así como la complementariedad de nuestros saberes y haberes, convencidos que la reconstrucción representa una oportunidad extraordinaria para crear las bases y condiciones necesarias de un desarrollo humano ambientalmente sostenible”* (CCER: s/f: 8).

Bajo esa búsqueda la CC da inicio a una amplia empresa que la lleva a enfrentarse abiertamente al gobierno del expresidente Alemán por los múltiples actos de corrupción, y a presionar al expresidente Bolaños para que el gobierno investigue los actos de corrupción del gobierno anterior, en este sentido en uno de sus pronunciamientos la CC señalaba: *“el gobierno [administrado por el entonces presidente Enrique Bolaños] debe cumplir uno de sus compromisos más importante de campaña: combatir la corrupción venga de donde venga.*

¹⁶ Que como se ha abundado fue la principal fuerza política de oposición en los últimos dieciséis años.

¹⁷ En el caso de Alemán, en los tres últimos de mandato del presidente Alemán este diario mantuvo una constante denuncia por los actos de corrupción, sin embargo no se abrió lo suficiente como para favorecer a la oposición – FSLN.

Asimismo, debe orientar una investigación exhaustiva en todas las instituciones públicas que sirvieron como caja grande al gobierno anterior. En esa dirección estaríamos dispuestos a acompañarlo...” (CC:2002a).

Ya para finales del mismo año la CC incrementaba la presión y manifestaba que: *“La Coordinadora Civil, desde su fundación en 1998, ha promovido activamente la lucha contra la corrupción. En las actuales circunstancias, participamos en la campaña de recolección de firmas y movilización social para exigir la desaforación del expresidente de la República, Dr. Arnoldo Alemán, para que responda por el delito de corrupción del que ha sido acusado en los tribunales de justicia y por los enormes daños que esto ha ocasionado a las familias nicaragüenses. Alemán, al igual que otros/as personas acusados/as de corrupción, deben ser desaforados, sometidos a juicio, y si son encontrados culpables, deben ser encarcelados y sus bienes embargados para que se restituya lo que el país y los nicaragüenses hemos perdido...”(CC: 2002b).*

A la vez la CC asumía otros temas de control social sobre la administración pública, de forma que en ese sentido demandaba al gobierno “Bolaños”: *“...Participación activa de la Sociedad Civil en las negociaciones con el FMI y otras instituciones financieras internacionales... No permitir la privatización del suministro de agua potable y revisar la privatización de las telecomunicaciones realizada en condiciones aún confusas... Establecer una política tributaria integral que estimule el desarrollo con equidad distributiva, y que permita recaudar los fondos necesarios sin afectar a los sectores de menores ingresos que han soportado durante años la mayor carga de la estructura tributaria...” (idem).*

Por otra parte la CC en aras de continuar incidiendo en que la corrupción se reduzca ha realizado diversas acciones de control y seguimiento al Presupuesto General de la República, consistentes en entrenamientos a líderes de organizaciones de sociedad civil para mejorar sus capacidades de análisis presupuestario, así como estudios de especialistas tributarios y economistas que en el 2005 llevó a denunciar la existencia de aproximadamente un mil millones de córdobas del herario que no se estaba registrando en el Presupuesto General de la República.

El Movimiento de Campesinos Víctimas del Nemagon estuvo conformado en su inicio por cinco mil hombres y mujeres afectados por el agrotóxico Nemagón, todos han acampado desde 1999 ante el edificio de la Asamblea Nacional, donde llegaron después de una marcha a pie.

El equipo de Envío reconstruye las acciones de este grupo de la manera siguiente: *“En el año 2000, aún Alemán en el gobierno, muchísimos más caminaron de Chinandega a Managua para presionar al gobierno, exigiendo la elaboración de una normativa legal que atendiera sus demandas. Durante dos semanas realizaron diversas acciones y huelgas de hambre, consiguiendo que el Legislativo terminara aprobando la Ley 364.*

En agosto de 2003, los ex-trabajadores bananeros ya estaban organizados en la actual ASOTRAEXDAN y realizaron nuevas protestas en Managua...acusaron...al Fiscal

General de la República, Julio Centeno, y a la fiscal adjunta, María Lourdes Bolaños de boicotear el proceso de reclamo a las compañías estadounidenses. Meses después, en enero de 2004, unos 5 mil miembros y miembras de ASOTRAEXDAN iniciaron su tercera larga marcha a pie desde Chinandega a Managua para protestar en los predios baldíos que en la zona de los escombros de Managua se encuentran ante la Asamblea Nacional y la Casa Presidencial. El 21 de marzo de 2004...el Presidente Bolaños aceptó reunirse con una delegación de varios grupos de afectados. De esta reunión surgieron los llamados “Acuerdos de El Raizón”. El primero se refiere a la unidad entre los diferentes grupos de trabajadores. El segundo es la ratificación y certificación del compromiso alcanzado por el gobierno de Nicaragua en noviembre de 2002 de prestar asesoría legal en Estados Unidos a los afectados, a través de la embajada en Washington. El tercero capacitaba al Procurador de Derechos Humanos Benjamín Pérez a denunciar en la Convención Internacional de los Derechos Humanos en Ginebra el caso del Nemaqón en Nicaragua. El cuarto era el más importante: si los campesinos se desmovilizaban, Bolaños se comprometía a no reformar la Ley 364. Los campesinos se desmovilizaron y regresaron a Chinandega...” (E. Nitlapan; 2005).

Luego en el 2005 nuevamente se vieron necesitados de movilizarse a acampar frente a la Asamblea Nacional, motivados en sus temores que al amparo del pacto libero-sandinista reformaran la ley 364. Pero en mayo, llegaron a “acuerdos preliminares” con el gobierno... “...las negociaciones se establecieron sobre la base de la revisión de los Acuerdos de “El Raizón” y en el documento el gobierno destacó el espíritu constructivo mostrado por la dirigencia de los afectados del Nemaqón, reconociendo que la lucha de las personas afectadas era legítima y cívica”... [asimismo]...el gobierno se comprometió a seguir garantizando atención gratuita a las víctimas en los programas del Ministerio de Salud y como grupo de atención priorizado....a la vez el acuerdo establecía que...En el anteproyecto de presupuesto del año 2006, el Ministerio de Salud deberá gestionar recursos nacionales e internacionales para cubrir esta atención. Fiscales locales y nacionales voluntarios, nombrados por los afectados, garantizarán que esto se cumpla...y finalmente...el gobierno se comprometió a no solicitar reformas ni derogación de la Ley Especial para la tramitación de juicios promovidos por las personas afectadas por el uso de pesticidas fabricados a base de DBCP o ley 364...” (idem).

La teóloga Michelle Najlis, al ser consultada por la Revista Envío sobre la situación del Movimiento de las Víctimas del Nemaqón, analizaba las lecciones dejadas en los señalando que “...estos campesinos y campesinas han sabido crear y consolidar una organización fuerte y disciplinada...esto explica la tenacidad con la que han permanecido miles de ellos y de ellas, durante casi tres meses, en condiciones muy difíciles... su lucha nos ha demostrado que la no violencia es una forma de lucha y que no significa impotencia. Al contrario, una lucha no violenta requiere de más conciencia, organización, firmeza y perseverancia que la lucha violenta. En Nicaragua, significa más: desafiar toda esa cultura de violencia que atraviesa nuestra historia y que a menudo nos quieren presentar como la única capaz de alcanzar triunfos.”(idem).

El Movimiento Proaborto

En 1998 como parte de las reformas del Estado Nicaragüense, se inicia el proceso de reformas al entonces Código de Instrucción Criminal y al Código Penal, ello bajo la concepción que ya no se ajustaban al contexto sociojurídico nacional e internacional, en tanto Nicaragua era suscriptora de diversos instrumentos internacionales de derechos humanos que hacían inaplicables algunos de los procedimientos y concepciones que primaban en dichos Códigos. Bien que mal el Código de Instrucción Criminal fue reformado entrando en vigencia el Código Procesal Penal.

Sin embargo, la discusión sobre la reforma total del código penal, para la instauración de un nuevo sistema penal, había iniciado con anterioridad al procedimiento penal. Los cambios en las concepciones del derecho penal generaban acaloradas discusiones tanto en la comisión de justicia como en las demás comisiones especiales de la Asamblea Nacional, directamente implicadas en la reforma. Una solución inmediata fue aplazar las discusiones de las reformas al código penal y emprender la reforma al proceso penal, el cual culminó con éxito y sin mayores tropiezos.

En el año dos mil se reinician consultas sobre la reforma al código penal y en esa coyuntura la Iglesia Católica informada que se estaba discutiendo el tema de la penalización del aborto terapéutico y las condiciones para su tipificación como delito, encuentra oportuno iniciar un proceso de movilización en aras que cualquier forma de aborto terapéutico se tipifique como delito. Para ello, el 25 de marzo del año dos mil, el clero de la iglesia católica realizó una marcha a la cual asistió el entonces Presidente de Gobierno, Arnoldo Alemán, acompañado de su esposa y la mayor parte de los integrantes de su gabinete de gobierno; marcha que culminó con la celebración de una misa campal en la que el gobierno instauró el “Día del Niño por Nacer”, en una contundente muestra de su alianza con la Iglesia Católica. Este evento, junto con pronunciamientos emitidos con anterioridad por la Iglesia Católica, permitió que diversas organizaciones de mujeres como el Movimiento Autónomo de Mujeres y el Movimiento Feminista Nacional, incrementaran su nivel de movilización para que el aborto terapéutico no se penalizara.

El Movimiento Feminista Nacional haciendo uso del trabajo en redes, desde el momento que el Código Penal se encontraba en discusión en su parte general, inicia una campaña de información en los distintos departamentos y regiones del país, por lo que era difícil no encontrarse con una manta, un afiche o una volante, informando sobre la magnitud del aborto en Nicaragua y los efectos nocivos para la salud sexual de las mujeres el hecho de penalizar el aborto terapéutico; dicha campaña, además, era parte de toda una estrategia de incidencia sobre el parlamento nicaragüense, frente a un clero católico y un poder ejecutivo antiaborto.

En consecuencia, en ese escenario, las mujeres se movilizan por la defensa del derecho humano a la libertad de elegir practicarse aborto, en aquellos casos en que el embarazo ponga en riesgo considerable su vida o cuando fuera consecuencia de actos de violencia sexual, de forma que mantener dichas condiciones (y otras) se constituye en eje que direcciona el sentido del Movimiento Proaborto.

A su vez este “eje de sentido” se materializaba en que la Asamblea Nacional de Nicaragua conservara y mejorara las condiciones en que se podía practicar el aborto terapéutico sin que acarreará pena alguna para la mujer que se lo practique ni para los médicos que realicen la intervención. Este “eje de sentido” se centra en “promover la aprobación del artículo 143, del Código Penal, que especifica: *“La necesidad de la interrupción del embarazo, por motivo terapéutico, será determinada científicamente, con el dictamen de tres facultativos por lo menos. El aborto terapéutico no es punible”*”.

El Movimiento Proaborto es encabezado por el Movimiento Autónomo de Mujeres, a su vez integrado en su mayoría por mujeres profesionales feministas que abogan por una mayor equidad de género en las instituciones y organizaciones públicas y privadas de orden público (como las ONGs) y por un Estado laico. Asimismo se puede ver a mujeres como Marlen Chow, Guadalupe Salinas, Patricia Orozco, Juana Jiménez, Marta María Blandón, Ana María Pizarro del Movimiento Nacional Feminista asumiendo la vocería del Movimiento.

En este accionar colectivo del Movimiento Proaborto, se puede aseverar que el gobierno y las diferentes instituciones religiosas se manifiestan como aliados a favor de la penalización del aborto y con ello adversarios del Movimiento Proaborto, hasta llegar al extremo de amenazar con excomulgar a todas las personas que participen del movimiento y hablar de dos culturas: “la cultura de la muerte” vivida y practicada por quienes están a favor del aborto terapéutico y “la cultura de la vida” encabezada por la iglesia católica. Por la otra parte se encuentra el Movimiento Feminista Nacional y el Movimiento Autónomo de Mujeres encabezando el Movimiento Proaborto y sus aliados: la Red de Mujeres Contra la Violencia, la Coordinadora de ONGs que Trabajan por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CODENI), Casa Alianza, Puntos de Encuentro, INPRHU, CENIDH, Oyanka, FUNDEMUNI, Proyecto Miriam, Xilonem, Xochiquetzal, Colectiva de Mujeres “Itza”, Foro Sexualidad Maternidad y Derechos y Xochilt Acatl e HIVOS. A la vez los partidos como el PLC, ALN y AC, de manera muy cuidadosa se declaran “a favor de la vida”, con lo que dejan entrever su oposición al movimiento proaborto, para obtener el favor de la iglesia católica; mientras el MRS se declara a favor del aborto terapéutico y finalmente el FSLN mantiene una actitud precavida y no se pronunciaba ni a favor ni en contra; estrategias partidarias encaminadas a obtener los votos de las feligresías católicas y evangélicas, la que trataban de asegurarse con la supresión del aborto terapéutico y a su vez la penalización del aborto en todas sus tipologías.

Analizando la efectividad del Movimiento Proaborto podemos decir que se ha visto diezmada por “la amenaza del infierno” a quienes promueven “la cultura de la muerte” y por la existencia de un Estado que de facto es confesional; estos dos elementos entremezclado con la carga de religiosidad de la sociedad nicaragüense amenaza el éxito del Movimiento Proaborto, y que como se acotó tuvo como consecuencia la penalización del aborto terapéutico, lo que se puede considerar como un “*efecto boomerang*” contra este importante movimiento.

V. Los procesos de concertación

En los últimos ocho años se observa la inexistencia de procesos amplios de concertación sociopolítico-económica, es más los acuerdos que se han acontecido entre las dos principales fuerzas políticas partidarias dominantes con la intermediación de la iglesia católica y la exclusión de las expresiones de sociedad civil y empresarial. Con ello la única experiencia a salvar es la del Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) nacido al amparo de las reformas constitucionales de 1995 e inició a tratar de funcionar en 1999, ante la demanda de la sociedad civil organizada y el apoyo financiero de la cooperación internacional para que el gobierno se abriera a la participación ciudadana y con ello a consultar las decisiones públicas que se pretendían tomar.

Las principales funciones asignadas al CONPES son: dar seguimiento al Plan Nacional de Desarrollo; organizar y fortalecer el Sistema Nacional de Participación y Concertación; apoyar las toma de decisiones en temas públicos de interés nacional; evacuar consultas sobre las políticas, estrategias, leyes y otros temas; promover las auditorías ciudadanas a nivel nacional y sub nacional; asesorar en la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, planes y programas económicos y sociales; hacer recomendaciones o sugerencias para la formulación y elaboración del Anteproyecto de Ley Anual del Presupuesto General de la República.

Asimismo, el CONPES está conformado por noventa consejeros/as provenientes de representantes de los diversos sectores sociales del país, de forma que participan: Organizaciones laborales, empresariales, cooperativas y comunitarias con representación nacional; Organizaciones y redes sociales: Mujeres, indígenas, jóvenes, universidades y medios de comunicación; representantes de los Consejos de Desarrollo Departamental contemplados en la Ley de Participación Ciudadana; representantes de los Consejos Regionales de Planificación Económica y Social (CORPES) de la Región Autónoma del Atlántico Sur y de la Región Autónoma del Atlántico Norte; y Ministros coordinadores de los Gabinetes Sectoriales: Producción, Infraestructura, Social, Gobernabilidad y Económico.

Entre las principales temáticas tratadas se encuentra: a) la definición de una estrategia de desarrollo; b) propuesta de estrategia para una nueva institucionalidad; c) propuesta de lucha contra la pobreza; d) la cruzada nacional anticorrupción; e) recomendaciones sobre leyes específicas; f) la reforma del marco jurídico regulador del gobierno; g) problemáticas de la Costa Atlántica; h) recomendaciones al Presupuesto General de la República; i) las negociaciones del CA-USA-DR; y j) recomendaciones a la política laboral y social.

Para la toma de decisiones el CONPES se compone de comisiones sectoriales que pueden ser permanentes o temporales según acuerde el Pleno. Cada Comisión determina sus normas de funcionamiento, elige a su coordinador y secretario y nombra en cada caso los ponentes que han de elaborar las propuestas de acuerdo. A la fecha el Consejo tiene ocho comisiones en las áreas: Producción, Laboral, Infraestructura Económica, Social, Gobernabilidad y Costa Caribe. Metodológicamente.

Las comisiones son convocadas a través de secretaría ejecutiva, quien les comunica la agenda a tratar, una vez en la sesión se debaten los temas hasta alcanzar consenso, que no siempre se logra. Es importante hacer notar que el CONPES no ha logrado adquirir la legitimidad y eficacia esperada, pues “*el balance sobre su capacidad de influir en las políticas públicas es negativo*” (Montenegro, et alii (2005); p. 69).

Pese a lo anterior el CONPES es un espacio de encuentro y concertación entre la sociedad civil organizada y el gobierno, por otra parte posee una considerable amplitud temática y posee una representación de los diversos actores y sectores de la vida nacional.

Dados los precedentes es claro que el CONPES posee algunas tareas y retos. Uno de ellos estriba en incrementar su autonomía y con ello reducir su dependencia del poder ejecutivo para la construcción de su agenda; mejorar la representatividad de algunos sectores que en unos casos están sobre-representados y en otros son ausentes; incrementar la proyección social del CONPES en aras de mayor posicionamiento y (re)conocimiento de su quehacer.

Una reflexión final

Es evidente que los acuerdos entre las principales fuerzas político-partidarias, mejor conocidos en el lenguaje político nicaragüense como “*pactos*”, constituyen un factor nuclear de todo el sistema político. Dichos acuerdos, tal cual es tradición de la política local, son a la vez que instrumentos favorecedores de la gobernabilidad, obstaculizadores de la consolidación democrática del país; así como a la vez, en un juego de poder, han servido para generar cambios institucionales positivos y, antagónicamente, retrocesos y estancamientos de las mismas.

En ese escenario es permitido afirmar que el sistema electoral ha logrado responder de manera eficiente a la celebración de las diferentes elecciones de autoridades, teniendo como consecuencia que los resultados sean reconocidos como válidos por todos los actores participantes. Empero, a su vez, el sistema electoral, ha establecido barreras legales que impiden la participación de sectores sociales que no se sienten representados ni quieren militar en las “*viejas estructuras del partido*”, limitando de esta manera su derecho a ser electo, a través del mecanismo de suscripción popular. Ello como parte de la estrategia de los partidos políticos mayoritarios para perpetuarse en el poder, para lo cual aprovechan los resentimientos y heridas causadas por los años de conflictos bélicos, entre sandinistas y antisandinistas, así como los vicios de la cultura política del país de polarizarse en dos “*bandos*” con reglas de “*juego de suma cero*”.

Por otra parte se observa que junto a la transición democrática ha estado presente el intento por la construcción de un Estado-Nación; intento visible en las reformas del sistema jurídico emprendidas en 1995 encaminadas a la reducción de las abundantes competencias y facultades a disposición del poder ejecutivo, las cuales no sólo han buscado balances, sino mayores oportunidades de toma de decisiones sobre los asuntos públicos de forma colegiada;

empero, también, se observa que dichos esfuerzos no siempre han sido de lo más certeros ni con la mejor de las voluntades para el bienestar general de la nación, sino que han sido aprovechadas para repartirse mayores cuotas de poder entre grupos políticos y económicos, y han generado mayor empobrecimiento e inestabilidad política para la mayor parte de la población.

Esas manifestaciones generales se acentúan en la conformación de los gabinetes de gobierno, los cuales son clara expresión del grupo político vencedor de la contienda electoral. Y decimos grupo por cuanto no sólo se refiere al partido como estructura orgánica, sino a aquellos sectores que no están activos públicamente en el partido, pero que al momento de ejercer el poder reclaman y hacen uso de la cuota que les corresponde, a través del nombramiento de un familiar o un amigo como ministro de cualquiera de las carteras, para lo cual no prevalece la calificación ni los meritos, sino si se pertenece al grupo político vencedor.

En el ámbito del legislativo existe la tendencia a pasar de ejecutivos con mayorías parlamentarias a ejecutivos con minorías, y a la vez una oposición mayoritaria fragmentada y sin una agenda de consenso; sino sólo acuerdos coyunturales y reducidos a muy pocos temas.

Finalmente se puede acotar que la crisis de representación tiende a profundizarse, evidenciándose en la poca alianza entre bloques parlamentarios y grupos de presión, acrecentándose el uso de vías no formales para que los tomadores de decisiones incorporen en la agenda pública los temas que son objetos de incidencia por parte de dichos grupos, que en el caso nicaragüense son bastantes dinámicos en las técnicas que utilizan.

Bibliografía

Achard, Diego y González, Luis E. (Coord.) (2004): Un Desafío a la Democracia. Los partidos políticos en Centroamérica. Panamá y República Dominicana, ABC Ediciones del Sur, S.A. San José, Costa Rica.

Aguirre Aragón, Sergio (2002): Solórzano citado a audiencia especial. En La Prensa, <http://archivo.elnuevodiario.com.ni/2002/diciembre/05-diciembre-2002/nacional/nacional9.html>, visitada el 01/03/07.

Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (2003): Partidos Políticos de América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana. México, Fondo de Cultura Económica – Instituto Federal Electoral.

Álvarez, Gabriel (2006): La regulación Jurídica de los Partidos Políticos en Nicaragua. En Daniel Zabatto (Cord.): Regulación Jurídica de los Partidos Políticos en América Latina, Formación Gráfica, S.A. de C.V. México; p. 641-670.

Arróliga, Lourdes (2005): Alvarado: nuevo “polo político”. En Semanario Confidencial N° 420, disponible en <http://www.confidencial.com.ni/2005-420/politica2-420.htm>, visitada el 10/03/07.

Asamblea Nacional de Nicaragua (1998): Ley N° 290, Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo y su Reglamento. Impresiones “La Universal”, Managua.

_____ (2000). Ley Electoral, Managua.

_____ (2007). Ley N° 606, Ley Orgánica del Poder Legislativo, Editorial Jurídica, Managua.

Bodán, Oliver y Arróliga, Lourdes (2001): Empresarios optimistas con nuevos funcionarios. FETSALUD ¿Gobierno de ricos para ricos? En Semanario Confidencial, edición N° 270.

Briones Loáisiga, William y Gutiérrez, Wálmaro (2001): “El Legislativo actúo como secretario del Ejecutivo”. En La Prensa, edición N° 22584, disponible en <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2001/diciembre/16/nacionales/nacionales-20011216-02.html>, visitada el 06/04/07.

_____ (2003): Polémica sobre nueva comisión para discutir el veto presidencial. En La Prensa, disponible en <http://www-ni.laprensa.com.ni/archivo/2003/enero/31/politica/politica-20030131-02.html>, visitada el 14/04/07.

Centro de Estudio e Investigación Jurídica y Económica (2003): Constitución Política de la República de Nicaragua. Con las reformas vigentes. Managua.

Chamorro B., Carlos Fernando (1997): El Estilo de un caudillo autoritario. En Revista Envío N° 182, disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/289>, visitada el 03/03/07.

_____ (2001): El line up de Bolaños. En Semanario Confidencial, N° 270, disponible en <http://www.confidencial.com.ni/2001-270/temacentral1.html>, visitada el 03/03/07.

CC (2002a). Pronunciamiento “¡Basta Ya de Corrupción!”. 4 de abril de 2002, Managua.

_____ (2002b): Pronunciamiento, 20 de agosto de 2002, Managua.

CCER (s/f): Propuesta ante la Reunión de Estocolmo para la Reconstrucción y la Transformación de Nicaragua, Managua.

_____ (2001): La Nicaragua que Queremos. Ediciones Electrónicas de Nicaragua, S.A. EDITRONIC, S.A., Managua.

Equipo Nitlapán – Envío (1998): Apuntes para una tragedia inesperada. En Revista Envío.

_____ (2005): Por los caminos van los campesinos...victimas del Nemaqón. En Revista Envío, N° 279, Managua.

_____ (2005): Las manos que mecen las cosas. En Revista Envío, N° 284, Managua.

Espinoza R., Reyes María (2005). Las Mujeres en el poder local. En La Prensa, Edición N° 23724, disponible en <http://laprensa.com.ni/archivo/2005/febrero/15/opinion/opinion-20050215-01.html>, visitada el 03/05/07.

Fundación Friedrich Ebert (1986): Sistemas Electorales y Representación Política en América Latina, Madrid, Gráficas Geranios S.A.

García Vílchez, Julio R. (2005): La Formación de la Ley en Nicaragua (Procedimiento Parlamentarios), EDITRONIC S.A., Managua.

García-Pelayo, Manuel; Castilla Hernández, Roberto; Delfino de Palacio, María; Orozco H., José J.; Njain, Humberto; Rama, Carlos (1977): Constitución y Grupos de Presión en América Latina, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.

Gobierno de Nicaragua (2006): VIII Censo de Población y IV de Vivienda 2005, Managua.

Guevara J., Francisco A. (2007): Quién es quién en el nuevo gabinete. En Revista Envío N° 298, disponible en <http://www.envio.org.ni/articulo/3451>, visitada el 21/03/07.

Galiana S., Ángeles (1999): La Actividad Legislativa en el Estado Social de Derecho. En Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho N° 2, disponible en <http://www.uv.es/CEFD/2/galiana.html>, visitada el 13/04/07.

Loáisiga, Jorge (2000): Destitución y Juicio. En La Prensa, sección nacionales, 01 de junio, Managua.

Mack, Luis F. y Arrivillaga, Mario L. (2005): El Transfuguismo Parlamentario. En Cuadernos de Información Política N° 1, FLACSO, Área de Estudios Sociopolíticos. Guatemala.

Melucci, Alberto (1999): Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia, El Colegio de México.

Meza, Humberto (2000a): Mañana inician protestas con tranques y tomas de edificios. En La Prensa - Sección Política, 29 de agosto, Managua.

_____ (2000b): Ministro de Hacienda no será interpelado. En La Prensa, sección política, 08 de junio, Managua.

Montenegro, Sofia, et alli (2005): Nicaragua: La Gobernabilidad al servicio de las reformas. Primer informe independiente, Managua.

Monroy García, Juan (2003): Los Partidos Políticos y la Democracia en Nicaragua. Contribuciones desde Coatepec, año/volumen III, N° 005. UNAM; p. 115 – 130.

Navarro, Karlos (2004a): ¿A quiénes representan y para quiénes legislan los diputados? Crisis de representatividad en la Asamblea Nacional. 2ª ed., IMPRIMATUR, Managua.

_____ (2004b): La Reforma al Sistema Electoral de Nicaragua. Diagnóstico y propuesta desde la Sociedad Civil, IMPRIMATUR, Managua.

Nohlen, Dieter (1984): Elecciones y Sistemas Electorales. Gráficas León, S.R.L.

Palacios, L. Felipe (2005): OEA protege a Bolaños. En La Prensa, sección nacional, 10 de septiembre, Managua.

Payne, J. Mark; Zavatto, Daniel; y Mateo, Mercedes (Coord.) (2006): La Política Importa. Democracia y desarrollo en América Latina. 2º Ed. Revisada, IDB Bookstore, Washington, D.C.

Pérez – Baltodano, Andrés (2003): Entre el Estado Conquistador y el Estado Nación: Providencialismo, pensamiento político y estructuras de poder en el desarrollo histórico de Nicaragua. IMPRIMATUR, Managua.

PNUD (2006): Informe sobre Desarrollo Humano. Más allá de la escasez: Poder, pobreza y la crisis mundial del agua. Mundi-Prensa Libros, S.A., Madrid.

_____ (2003): Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá, EDITORAMA S.A., Costa Rica.

_____ (2002): El Desarrollo Humano en Nicaragua 2002, Las Condiciones de la Esperanza. IMPRIMATUR, Managua.

Salazar, Robinson y Recinos, Carolina (2001): El FSLN y el FMLN ante la Sociedad Civil Centroamericana. En Revista Espiral, Volumen 8, N° 22 septiembre-diciembre, México; p. 161 – 196.

Sánchez C., Marco V. y Vos, Rob (2005): Impacto del CAFTA en el Crecimiento, la Pobreza y la Desigualdad en Nicaragua. Una evaluación ex-ante con un modelo de equilibrio general computable dinámico. New York.

Sandoval, Consuelo (2000a): Rumoran Cambios en el Asamblea. En La Prensa, Sección Política, 08/12/2000, edición N° 22216.

_____ (2000b): Elecciones entorpecieron actuación parlamentaria. En La Prensa, Sección Política, 20/12/2000; edición N° 22227.

_____ (2002): FSLN exige comisión plural y proporcional. En La Prensa, Sección Política, 18/09/2002.

Sandoval, Consuelo; Meléndez, Mayda Isabel y Briones L., William (2003): Resistencia para nombrar a Arce en la comisión económica. En La Prensa, Sección Política, 14/01/2003.

Silva, José A. y Loáisiga, Jorge (2000): FSLN empuja protestas. En La Prensa, Sección Nacionales, 28/08/2000.

Valdés, Diego (2005): El Gobierno de Gabinete. 2° Ed. UNAM, México.

Vargas C., Jean Paul y Corrales G. Margarita (2007). Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coalicionales en los presidencialismos centroamericanos. Ponencia presentada en el V Congreso Europeo CEISAL de Latinoamericanistas, celebrado en España.

Vargas, Oscar-René (2000): El síndrome de Pedrarias: cultura política de Nicaragua. 2° ed. CEREN. Honduras

_____ (2007): Nicaragua 2015: Los Objetivos de Desarrollo del Milenio, CEREN-CEDOH, Honduras.

Anexo N° 1

Tipo de comisiones parlamentarias en Nicaragua

Permanentes (art. 61 al 76 LOPL)	Especiales Constitucionales (art. 77 LOPL)	Especiales (art. 78 LOPL)
Comisión de la Paz, Defensa, Gobernación y Derechos Humanos.	De estudio y dictamen de la iniciativa de reforma parcial de la Constitución Política	Para efectuar estudios de una legislación específica
Comisión de Justicia y Asuntos Jurídicos.	De estudio y dictamen de la iniciativa de Reforma Total de la Constitución	Para desempeñar funciones determinadas por la Asamblea Nacional
Comisión de Asuntos Exteriores.	De estudio y dictamen de las iniciativas de Reforma de las Leyes Constitucionales	Para emitir su recomendación sobre el voto de censura, de desconfianza o destitución contra funcionarios del gabinete de gobierno.
Comisión de Producción, Economía y Presupuesto.	De estudio y dictamen de la iniciativa de aprobación y reforma de la ley del Régimen de Autonomía para los Pueblos Indígenas y las Comunidades étnicas de la Costa Atlántica.	Para la ratificación de nombramiento por la Asamblea Nacional de los funcionarios que lo requieran.
Comisión de Educación, Cultura, Deporte y Medios de Comunicación Social.	Para las elecciones de los magistrados de la CSJ, del CSE, Superintendente y Vicesuperintendente General de Bancos, Fiscal General y Fiscal General Adjunto, a los miembros del Consejo Superior de la CGR, Procurador y Subprocurador de DDHH.	
Comisión de Salud y Seguridad Social.	Para el retiro de la inmunidad de los funcionarios investidos de ésta.	
Comisión de Asuntos Laborales y Gremiales.		
Comisión de Medio Ambiente y Recursos Naturales.		
Comisión de Infraestructura y Servicios Públicos.		
Comisión de Asuntos Étnicos, Regímenes Autonómicos y Comunidades Indígenas.		
Comisión de Asuntos de la Mujer, Juventud, Niñez y Familia		
Comisión de Población, Desarrollo y Municipios.		
Comisión de Turismo;		
Comisión de		

Modernización.
Comisión de
Probidad y
Transparencia.

Fuente: Ley Orgánica del Poder Legislativo de Nicaragua

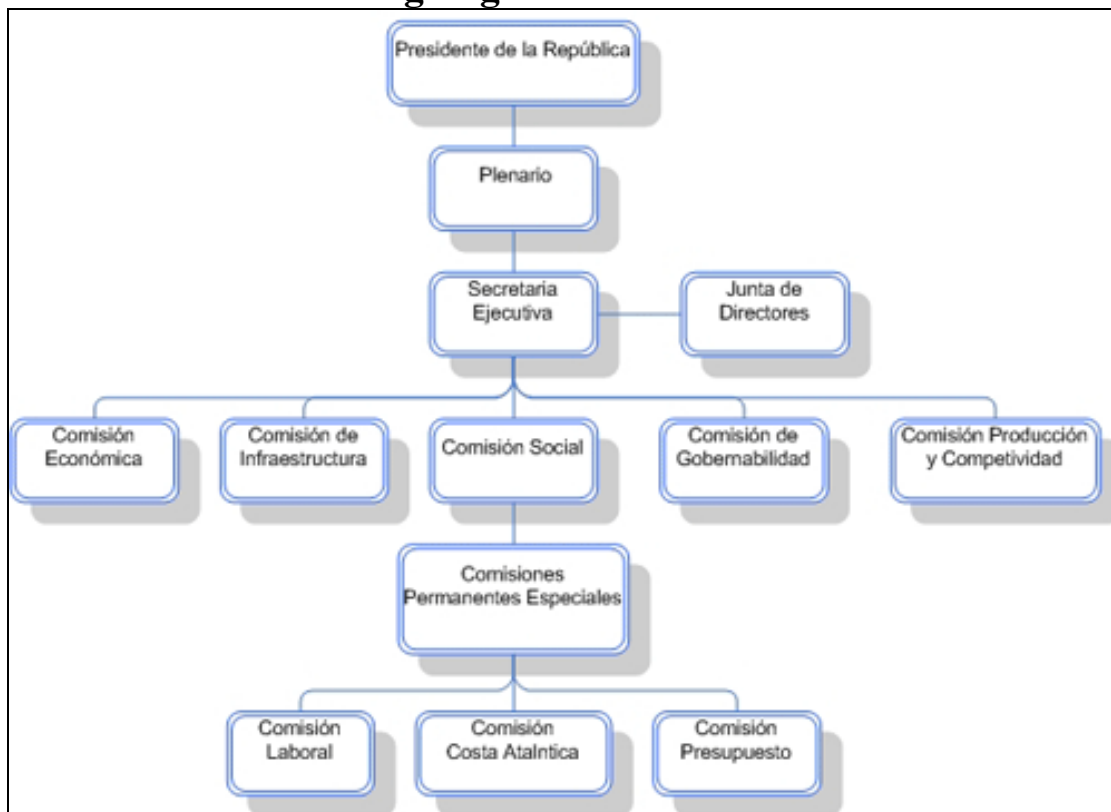
Anexo N° 2

Partidos resultantes en Nicaragua de las elecciones 2006

N°	Nombre del Partido	Abreviatura
Nacionales		
1	Frente Sandinista de Liberación Nacional	FSLN
2	Liberal Constitucionalista	PLC
3	Camino Cristiano Nicaragüense	CCN
4	Resistencia Nicaragüense	PRN
5	Conservador	PC
6	Alianza por la República	APRE
7	Liberal Independiente	PLI
8	Liberal Nacionalista	PLN
9	Movimiento de Unidad Cristiana	MUC
10	Movimiento Renovador Sandinista	MRS
11	Acción Ciudadana	PAC
12	Neo-liberal	PALI
13	Unionista Centroamericano	PUCA
14	Unión Demócrata Cristiana	UDC
15	Alianza Liberal Nicaragüense	ALN
16	Alternativa por el Cambio	AC
Regionales		
1	Indígena Multiétnico	PIM
2	Movimiento de Unidad Costeña	PAMUC
3	Yapti Tasba Masraka Nanih Asla Takanka	YATAMA

Fuente: Dirección de Partidos Políticos, CSE

Organigrama del CONPES



Fuente: www.conpes.gob.ni.

Capítulo VI

Grupos de presión y oposición parlamentaria: Costa Rica

**Melissa Zamora Monge
Carla Morales Rojas**

Lista de acrónimos

ANDE	Asociación Nacional de Educadores
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos
APSE	Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IEO	Índice Efectivo de Oposición
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INAMU	Instituto Nacional de la Mujer
INS	Instituto Nacional de Seguros
ML	Movimiento Libertario
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
PAC	Partido Acción Ciudadana
PLN	Partido Liberación Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RITEVE	Revisión Técnica Vehicular
TLC	Tratado de Libre Comercio
TSE	Tribunal Supremo de Elecciones

I. Contexto Nacional

Desde 1998 se han celebrado en Costa Rica tres procesos electorales, dentro de los cuales se han presentado grandes cambios en el comportamiento electoral y se ha erosionado el sistema bipartidista que se mantenía en firme desde 1986, donde dos grandes partidos capturaban el 95% de los votos. Esto se puede deber a algunos acontecimientos ocurridos en el período comprendido entre 1994 y 1998 que sirvieron como catalizadores para un aumento en el descontento ciudadano.

Entre estos hechos podemos mencionar la crisis del Banco Anglo Costarricense en 1994, el cuál debió cesar funciones por realizar operaciones crediticias inadecuadas, otro acontecimiento fue el Pacto Figueres Calderón que aumentó la conflictividad social y generó una importante movilización de educadores en 1995¹. Estos hechos crearon un descontento en el electorado y un gran debilitamiento de las grandes fuerzas partidarias que manejaban el país, debilitamiento que tuvieron que enfrentar durante las elecciones de 1998.

Al ser el período en estudio, el comprendido entre 1998 y el año 2007, es importante hacer un recuento de los puntos coyunturales importantes que caracterizaron esta fase de la realidad socio-política costarricense, por lo que el repaso se divide de acuerdo a los períodos de gobierno comprendidos entre los años 98 y 2007, donde se destacan aspectos como el “Combo ICE”, el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica y República Dominicana con Estados Unidos, el aumento del abstencionismo electoral, el debilitamiento de los partidos tradicionales y el primer referéndum a celebrarse en Costa Rica, entre otros aspectos que marcaron dichos contextos.

Proceso electoral de 1998 y Administración Rodríguez Echeverría

A efectos de entender las dinámicas político – electorales de la Administración Rodríguez constituye un aspecto fundamental entender el panorama previo, esto por que durante la administración Figueres Olsen se desarrolló una apatía en la ciudadanía con la política y una enajenación o rechazo hacia los partidos políticos, que se vio reflejado en los altos índices de abstencionismo en las elecciones del 98, que rondaron el 30% del electorado.

Además es importante anotar que la suma de abstención, votos nulos y votos blancos fue mayor que el número de votos que obtuvo Miguel Ángel Rodríguez, quien ganara las elecciones. Se dio también un aumento en el voto a partidos emergentes postulantes a la presidencia, pasando de menos de un 2% a un 8,5%².

¹ Rojas Bolaños, Manuel. *Costa Rica: un sistema de partidos en recomposición*. En: <http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Manuel1.pdf>

² Cortés Ramos, Alberto. *Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿Nuevas tendencias en el 2002?* Memoria. San José. MEP. UCR. CIVITAS. CNMAJ. 2000.

Cuadro N° 1

Resultados de las elecciones presidenciales en Costa Rica en 1998

Partido	Votos obtenidos	Valor relativo
Pueblo Unido	3.075	0,22
Alianza Democrática	3.545	0,26
Movimiento libertario	5.874	0,42
Nuevo Partido Democrático	3.025	0,22
Independiente	1.377	0,10
Renovación Costarricense	19.313	1,39
Fuerza Democrática	41.710	3,00
Unidad Social Cristiana	652.160	46,96
Integración Nacional	19.934	1,44
Demócrata	12.952	0,93
Partido Liberación Nacional	618.834	44,56
Nacional Independiente	4.218	0,30
Rescate Nacional	2.681	0,19
Votos nulos	36.318	2,54
Votos blancos	6.897	0,48
Abstencionismo	614.067	30,01
	657.282	

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Durante la Administración de Miguel Ángel Rodríguez se dio un impulso de apertura del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), en un primer momento trato de realizarlo convocando un proceso de Concertación Nacional, el cual no tuvo éxito ya que intento forzar el consenso con respecto a la apertura de estas dos instituciones y por la manipulación del procedimiento y de los resultados³.

Posteriormente en 1999 promovió una reforma a la Constitución con el propósito de modificar el monopolio que poseen estas instituciones en electricidad y seguros, este proyecto no tuvo frutos, ya que no contó con el apoyo del PLN a lo interno de la Asamblea, sin embargo, a finales de ese año la Asamblea Legislativa aprobó la fusión de tres proyectos impulsados por el Gobierno, los cuales se referían a la apertura de los mercados de telecomunicaciones, electricidad y espectro radiofónico, dicha fusión se denominó “Combo ICE”⁴.

La oposición ciudadana a este proyecto denominado Combo ICE fue abrumadora y generó la mayor movilización social que se había presentado en Costa Rica en las últimas décadas. Frente a este movimiento de protesta ciudadana, el gobierno revirtió el proceso de aprobación del proyecto y creó una comisión mixta en el Congreso con la participación de siete

³ Ídem.

⁴ Ídem.

representantes sociales⁵. Este movimiento logró hacer evidente que el sistema político era insuficiente para enfrentar un conflicto social de esa magnitud y que no era capaz de desarrollar mecanismos de participación complementarios⁶, posteriormente, la Sala Constitucional declaró que el proyecto de ley era de carácter inconstitucional, lo que constituyó el fin del Combo ICE.

Proceso electoral de 2002 y administración Pacheco de la Espriella

El descontento del electorado con los partidos tradicionales constituía, para estas elecciones, un factor preocupante para las cúpulas partidistas, por lo que debían elaborar una importante estrategia de comunicación que les permitiera ganar adeptos, por lo tanto, el elemento diferenciador de su campaña política debía ser su candidato, en cuyo caso el PUSC llevaba la ventaja, ya que su candidato era una figura atractiva y conocida por muchos sectores de la población que se presentaba como un candidato “bonachón” con mucho carisma que lograba ganarse la confianza del pueblo costarricense.

Este escenario también era propicio para el surgimiento de una tercera fuerza electoral, lo que de hecho fue aprovechado por el Partido Acción Ciudadana (PAC)⁷, y el Movimiento Libertario (ML)⁸, el primero logró un ascenso vertiginoso en los últimos meses de la campaña electoral, y el segundo logró captar la atención de un sector específico del electorado.

Los resultados que estas elecciones arrojaron fueron otro golpe para la fortaleza del bipartidismo costarricense, ya que no solo creció nuevamente el abstencionismo, sino que los partidos mayoritarios vieron decrecer su caudal electoral y así el descontento con el bipartidismo fue aprovechado por el PAC, partido que a pesar de surgir como una tercera fuerza, no logró mayores méritos a nivel presidencial, pero sí logró colocar un número de diputados en la Asamblea.

⁵ Ídem.

⁶ Rojas, Manuel. Op Cit.

⁷ El Partido Acción Ciudadana surgió en el año 2000, fundado inicialmente por exliberacionistas disconformes con las políticas aplicadas por los partidos tradicionales, con el economista Dr. Ottón Solís como candidato a la presidencia participan por primera vez en las elecciones presidenciales del 2002.

⁸ El Movimiento Libertario nace el 26 de mayo de 1994, fundado por Otto Guevara, Raúl Costales y Rigoberto Stewart, quienes proponen la ideología libertaria, en la que abogan la libertad y el respeto de las personas así como limitaciones en la actuación del Estado.

Cuadro N° 2

Resultados de las elecciones presidenciales en Costa Rica en 2002

Partido	Votos obtenidos	Valor relativo
Independiente Obrero	801	0,05
Movimiento Libertario	25.815	1,69
Rescate Nacional	905	0,06
Renovación Costarricense	16.404	1,07
Cambio 2000*	3.970	0,26
Alianza Nacional Cristiana	1.271	0,08
Integración Nacional	6.235	0,41
Unidad Social Cristiana	590.277	38,58
Acción Ciudadana	400.681	26,19
Patriótico Nacional	1.680	0,11
Fuerza Democrática	4.121	0,27
Unión General	2.655	0,17
Partido Liberación Nacional	475.030	31,05
Votos nulos	32.332	2,06
Votos blancos	7.241	0,46
Abstencionismo	710.433	31,16

*Coalición de los partidos Acción Democrática Alajuelense y Pueblo Unido.

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Cuadro N° 3

Composición de la Asamblea Legislativa en Costa Rica 2002-2006

Partido Liberación Nacional	Partido Unidad Social Cristiana	Movimiento Libertario	Partido Acción Ciudadana	Renovación Costarricense
17	19	6	14	1

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Tanto afectó la coyuntura a los contendientes del bipartidismo, que ninguno logró alcanzar el límite del 40% de los votos necesarios, según lo establece la Constitución Política en su artículo 138⁹, para llegar a la presidencia y fue así como por primera vez se debió realizar una segunda vuelta electoral con los dos partidos que obtuvieron la mayor cantidad de votos, en este caso Liberación Nacional y la Unidad Social Cristiana, contienda que fue ganada por Abel Pacheco, quien supo sacarle provecho a su imagen como candidato.

⁹ Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Constitución Política*. En: <http://www.asamblea.go.cr/proyecto/constitu/const2.htm>

Cuadro N° 4

Resultados de la segunda vuelta electoral presidencial en Costa Rica en 2002

Partido	Votos obtenidos	Valor relativo
Unidad Social Cristiana	776.278	57,95
Partido Liberación Nacional	563.202	42,05

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del Tribunal Supremo de Elecciones.

Es importante anotar que los resultados electorales a nivel legislativo dieron como consecuencia una Asamblea Legislativa fragmentada y muy conflictiva que al final del período no produjo muchos resultados. Un hecho importante a lo interno de este órgano es que en febrero del 2003, ocho diputados del PAC se separaron de las filas del partido alegando que el marco tan rígido del código de ética del partido era imposible para trabajar¹⁰. Un hecho parecido vivió también el Movimiento Libertario con la separación del diputado José Francisco Salas Ramos en mayo de 2002.

La Administración del Presidente Pacheco se convirtió en la Administración con el apoyo más bajo que ha tenido el presidente en los últimos 11 años. De acuerdo con los datos del Latinobarómetro del 2005 la aprobación dada al Presidente para ese año fue de un 32% de la población encuestada, por otro lado, solamente 29% de la muestra consideró que las personas que dirigen el país están haciendo lo correcto y la confianza en el Presidente llega a un 32% de los entrevistados¹¹.

Por otro lado, en el plano económico, de acuerdo con los datos del Informe del Estado de la Nación 2005, en el año 2004 se dio la inflación más alta en los últimos ocho años, además no se logró disminuir el porcentaje de población en estado de pobreza extrema, cuyo índice quedó estancado en 5,6% del total de la población¹².

Desde el inicio de esta Administración, el Presidente Pacheco trató de impulsar un proyecto de reforma fiscal, con el que pretendía reestructurar las finanzas del país y el sistema de recaudación, este proyecto denominado “Plan Fiscal” constituyó el proyecto clave de la Administración, el cuál finalmente, debido al multipartidismo presente en la Asamblea Legislativa, no dio frutos, ya que no se llegó a un acuerdo entre los diputados sobre las mejoras que el texto necesitaba, por lo que este proyecto paralizó muchos otros en la Asamblea, dada la insistencia de parte del Ejecutivo para su aprobación.

Posteriormente en el año 2003, Costa Rica y el resto de países de la región centroamericana, junto con República Dominicana, iniciaron negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio entre estos países y Estados Unidos. La negociación, firma y ratificación se dio en

¹⁰ Se separaron del PAC, los diputados Juan José Vargas, Quirico Jiménez, el jefe de fracción Humberto Arce, Edwin Patterson, Elvia Navarro, Daysi Quesada, Emilia Rodríguez y Rafael Ángel Varela.

¹¹ Corporación Latinobarómetro. Informe Latinobarómetro 2005. En: <http://www.observatorioelectoral.org/documentos/data/info-latinba-2005.pdf>

¹² Estado de la Nación. Duodécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible. Estado de la Nación. 2005.

condiciones diferentes de acuerdo a las características políticas y sociales de cada país. El Tratado de Libre Comercio (TLC) consiste en disposiciones concernientes al trato comercial en elementos como el arancelario, movimiento aduanero, origen de productos y reglas internas para el tráfico de mercancías.

Finalizadas las negociaciones, se logró establecer acuerdos con El Salvador, Guatemala y Honduras en enero del 2003, ese mismo año más tarde se logró un acuerdo con Nicaragua, y en enero de 2004 se logró el acuerdo con Costa Rica. Posteriormente en mayo del 2004, los Ministros de Comercio y de Economía de los países centroamericanos firmaron el acuerdo a la espera de que los Congresos de cada país ratificaran el tratado de acuerdo a sus leyes e intereses correspondientes. Todos los países partes ratificaron el Tratado después de la firma, con la excepción de Costa Rica, donde el Tratado ha recibido múltiples críticas de carácter político y económico, lo que abrió un amplio debate sobre el balance entre beneficios y desventajas que trae consigo el acuerdo comercial, además no solo se puede pensar

El tema de la firma del Tratado de Libre Comercio también se convirtió en una preocupación importante para la población durante este período y todavía lo sigue siendo. Este tema ha llevado a la población a polarizarse por completo y ha generado movilizaciones de carácter social, tanto a favor como en contra de dicho Tratado.

Durante este período de Administración no se concretó la ratificación del Tratado, ya que el Presidente Pacheco no definió una fecha para el envío del documento a la Asamblea Legislativa, y condicionó el TLC a la aprobación del Plan Fiscal, con lo que la aprobación de ambos proyectos causó gran incertidumbre y finalmente no se concretó.

Al igual que la crisis fiscal, el tema de corrupción fue sumamente importante durante el período analizado, debido a que implicó retrocesos en el desempeño democrático en materia de representación política responsable y capacidad de acción institucional del Estado. Como reflejo de lo anterior es importante tomar en cuenta el informe presentado por Transparencia Internacional, el cual reveló que Costa Rica pasó del puesto 41 mundial al 51 en el último año¹³, debido especialmente al impacto que ante los países desarrollados tuvieron las publicaciones de los casos Caja-Fischel y ICE-Alcatel¹⁴.

En esta polémica no solo se vieron envueltas dos de las instituciones autónomas más importantes del país, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), sino también dos expresidentes de la República con altas acusaciones de peculado y enriquecimiento ilícito, lo cual generó una coyuntura de

¹³ Periódico La Nación. Sección Nacionales del Miércoles 19 de Octubre de 2005 En: www.nacion.com.

¹⁴ El caso conocido como ICE-Alcatel, que se dio a conocer por investigaciones periodísticas, implica el pago de una comisión de más de dos millones de dólares de parte de la empresa de telecomunicaciones Alcatel, luego de que esta compañía ganara una licitación de 150 millones de dólares para instalar una red de telefonía móvil en 2001, en este caso se acusa al expresidente Miguel Ángel Rodríguez de recibir el 60% de esta comisión. Por otro lado, el Caso Caja – Fischel, involucra al expresidente Rafael Ángel Calderón Fournier con los delitos de tráfico de influencias, corrupción y enriquecimiento ilícito por recibir sobornos para influir en una concesión de una licitación para la compra de equipos médicos para la Caja Costarricense del Seguro Social.

incertidumbre y pérdida de la credibilidad en la clase política. En el corto plazo, los escándalos afectaron fundamentalmente a los partidos políticos y a sus dirigencias, contra quienes se dirigieron la frustración y el repudio de la ciudadanía.

Es fundamental señalar que los medios de comunicación ejercieron un papel importante en este proceso, al ser en muchas ocasiones los agentes detonantes de dichos escándalos, lo cual puso en evidencia las debilidades de los sistemas institucionales de control político sobre la gestión pública. Dicha ineficiencia generó que se creara un mayor nivel de confianza en el Poder Judicial, el cual se consolidó a lo interno y se caracterizó por un aumento en su independencia, que lo fortaleció frente a la clase política y le permitió iniciar el proceso de investigación judicial sin interferencias.

Todas las situaciones antes descritas tuvieron un impacto en la población, generando que se presentara una “coyuntura de alta movilización social”. En efecto, se trató de un período especialmente activo para las organizaciones de la sociedad civil, que expresaron sus demandas a las autoridades por medio de diversos mecanismos de protesta. Las principales motivaciones fueron el apoyo o rechazo a leyes, reglamentos, planes y decretos, y los trabajadores fueron los actores con mayor protagonismo.

Por otro lado es importante anotar otro punto que durante esta Administración fue determinante para las elecciones que se avecinaban y para el rumbo que tomaría el país en los próximos años. Este hecho se presentó el cuatro de abril de 2003, cuando la Sala Constitucional declaró con lugar dos acciones de inconstitucionalidad que habían sido presentadas con el fin de reformar el artículo 132 de la Constitución Política, el cual impedía la reelección presidencial, la aceptación de este recurso generó un ambiente para que Oscar Arias Sánchez decidiera presentarse nuevamente a la contienda electoral.

Proceso electoral 2006 y primer año de Administración Arias Sánchez

La posibilidad de la reelección trajo consigo un nuevo escenario, permitiéndole a Liberación Nacional levantarse de sus dos derrotas consecutivas con un candidato que podía tener grandes expectativas de triunfo presidencial y así se inició una campaña electoral bastante reñida.

Durante este período electoral los partidos intensificaron sus campañas mediáticas, y las encuestas de opinión constantemente arrojaban posibles resultados otorgándole una victoria holgada al candidato de Liberación Nacional, todo dentro de un ambiente generalizado de desencanto político y escepticismo.

Los resultados de esta elección generaron un fuerte golpe al status quo dado entre el PLN y el PUSC, pero también le atribuyeron falta de credibilidad a las empresas encuestadoras, ya que los resultados que estas habían estado publicando en los meses de campaña electoral no pronosticaron nada de lo que realmente se dio en febrero de 2006.

Varias semanas después de las elecciones finalmente se dieron a conocer los resultados de una reñida batalla electoral, de la cual finalmente resultó vencedor el Dr. Oscar Arias con un escaso margen de un 1,1% sobre el candidato del PAC, Ottón Solís. En esta contienda el partido que en otros momentos había sido uno de los baluartes del bipartidismo nacional, Unidad Social Cristiana, únicamente alcanzó 3,5% de los votos, colocándose inclusive por debajo del Movimiento Libertario.

El presidente Arias asumió con un estrecho margen de diferencia frente a su opositor Ottón Solís, además contaba con una oposición organizada que no está controlada por ningún partido político, lo que no le permite negociación con estos sectores y genera crisis de representatividad¹⁵.

Cuadro N° 5

Resultados de las elecciones presidenciales en Costa Rica en 2006

Partido	Votos obtenidos	Valor relativo
Coalición Izquierda Unida*	2.291	0,14
Integración Nacional	5.136	0,32
Renovación Costarricense	15.539	0,96
Acción Ciudadana	646.382	39,80
Unión Patriótica	1.864	0,11
Unidad Social Cristiana	57.655	3,55
Alianza Democrática Nacionalista	3.670	0,23
Partido Liberación Nacional	664.551	40,92
Patria Primero	17.594	1,08
Movimiento Libertario	137.710	8,48
Rescate Nacional	2.430	0,15
Fuerza Democrática	3.020	0,19
Unión Nacional	26.593	1,64
Unión para el Cambio	39.557	2,44
Votos nulos	30.422	1,83
Votos blancos	8.834	0,53
Abstencionismo	887.365	34,79

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del Tribunal Supremo de Elecciones

El eje de la política nacional sigue siendo la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, tema que no camina y no permite que se tomen en cuenta otros temas de gran importancia, por lo que ha sido un gobierno monotemático inmerso en una sociedad dividida no solamente frente a este tema sino también desigual en cuanto a ingresos, identidades, visiones de mundo y pautas de consumo¹⁶.

¹⁵ Ídem.

¹⁶ Ídem.

Al ser el TLC el tema más polémico, el que ha generado movilizaciones sociales constantes en los últimos tres años, el que ha mantenido a la población completamente polarizada y sobre el cuál camina el rumbo de toda la vida política costarricense; en un proceso también conflictivo y de grandes confrontaciones, este asunto fue llevado por primera vez en el país a referéndum consultivo para determinar la voluntad del pueblo, el cuál ha tendido a dividirse aún más frente a esta consulta y se ha visto atacado con fuertes propagandas en contra y a favor del tratado.

Finalmente, en los calores de la polarización política del país, el referéndum se llevó a cabo el 7 de Octubre de 2007, manteniendo a la población pendiente del destino de la agenda de desarrollo del país y el futuro de sus relaciones comerciales con los Estados Unidos. Con un resultado de gran abstencionismo y con un margen pequeño de diferencia la aprobación del TLC constituyó la respuesta de los costarricenses en el primer referéndum, sin embargo, no todo está dicho en este tema, ya que para que el Tratado entre en vigencia se hace necesario la aprobación de trece leyes complementarias al Acuerdo, las cuáles deben ser votadas en la Asamblea Legislativa en un período de cuatro meses, por lo que la agenda de desarrollo que guiara el rumbo de Costa Rica, está aún por definirse.

II. Ingeniería del Sistema

2.1 Sistema Electoral

Autoridades Electorales

De acuerdo a lo establecido en el artículo 99 de la Constitución Política, el órgano superior en materia electoral y por lo tanto responsable de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, es el Tribunal Supremo de Elecciones, el cuál tiene responsabilidad exclusiva así como independencia política y financiera en el desempeño de su cometido. Además de este órgano, la estructura del Sistema electoral costarricense cuenta con el Registro Civil y las Juntas Electorales¹⁷.

El Tribunal Supremo de Elecciones está conformado, según el artículo 100 de la Constitución Política de Costa Rica, por un total de tres magistrados propietarios y seis magistrados suplentes, quienes son asignados por la Corte Suprema de Justicia. Constitucionalmente, el número de magistrados propietarios debe ampliarse a cinco miembros, un año antes y seis meses después de la celebración de elecciones generales. Los magistrados ejercen su función por un período de seis años, a pesar de esto se regula que los puestos de un propietario y dos magistrados suplentes deben ser renovados cada dos años, pero tienen la posibilidad de ser reelectos.

La Constitución señala además, en su artículo 102, que dentro de las funciones que le competen al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) están la de convocar a elecciones generales, velar por el cumplimiento de las leyes electorales, investigar casos de parcialidad

¹⁷ Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Constitución Política*. Op. Cit.

política, controlar la policía durante las elecciones, efectuar el escrutinio definitivo de los sufragios emitidos para todas las elecciones realizadas en el país, así como realizar la declaratoria definitiva de los resultados de las mismas. Además es el órgano encargado de organizar, dirigir, escrutar y declarar los resultados de los procesos de referéndum¹⁸.

Por otro lado, también le corresponden las funciones asignadas por la ley del Código Electoral en el artículo 19, entre las que se encuentran la de formular y publicar la división territorial electoral cinco meses previo a las elecciones generales, declarar la integración de las Juntas Electorales de acuerdo a la designación de los partidos políticos, colaborar en los proyectos de ley que inciden sobre materia electoral, regular y fiscalizar el uso de los medios de comunicación utilizados por los partidos políticos para su propaganda, además debe vigilar los procesos internos de los partidos políticos para la designación de sus candidatos¹⁹.

Dependiendo únicamente del Tribunal, se encuentra el Registro Civil, el cuál se encarga de llevar el registro central del Estado Civil, está constituido por dos departamentos, el Civil y el Electoral.

El Departamento Civil se encarga de procesar la información relativa a los nacimientos y defunciones, matrimonios, divorcios, legitimaciones, reconocimientos y cualquier otro acto que pueda modificar la inscripción original. Este registro de hechos civiles es el banco de información más importante del país y es la base fundamental del Registro Electoral.

Por otro lado, el Registro Electoral tiene entre sus atribuciones la elaboración del padrón electoral y la emisión de las cédulas de identidad, le corresponde además fijar el número de Juntas Receptoras de Votos correspondientes por distrito y distribuir a los electores con respecto a estas, debe también realizar la impresión y distribución de las papeletas electorales.

Finalmente, se encuentran las Juntas Electorales, las cuales se dividen en Juntas Provinciales, Juntas Cantonales, una por cantón, y las Juntas Receptoras de votos, establecidas en cada distrito electoral.

Las tres Juntas Electorales están formadas por un elector delegado de cada partido inscrito a escala nacional. A las Juntas Provinciales les corresponde declarar la integración de las Juntas Cantonales de su provincia, así como hacer llegar al Tribunal la documentación relativa a las elecciones que fuera entregada por las Juntas Cantonales. Por otro lado, a las Juntas Cantonales les corresponde recomendar al Tribunal las personas designadas como miembros de las Juntas Receptoras de votos de su cantón, además también debe entregar al Tribunal, la documentación correspondiente a las elecciones que les haya entregado las Juntas Receptoras de votos.

El Código Electoral, en su artículo 48, señala que a las Juntas Receptoras de votos les compete recibir el voto de los electores, escrutar los votos recibidos y computar los votos

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Código Electoral*. 1952. En: www.tse.go.cr/leyes.html

emitidos a favor de cada partido. Además deben enviar a la Junta Cantonal los documentos electorales y el material sobrante una vez que el acta final de votación se haya cerrado.

De acuerdo con esto, los ciudadanos inscritos en el Padrón Nacional Electoral, pueden ejercer el derecho al voto, el cuál es un acto meramente personal, emitido en forma directa y secreta ante las Juntas Electorales.

El instrumento legal para la regulación de los procesos electorales en el país es el Código Electoral, el cuál fue promulgado en 1946 y reformado en 1952.

Circunscripciones electorales y asignación de escaños

Administrativamente el país está dividido en siete provincias, estas a su vez divididas en ochenta y un cantones y estos en 463 distritos, lo que representa la base de las circunscripciones electorales actuales. Dependiendo del tipo de elección que se efectuó se utilizará una distinta circunscripción.

Las elecciones presidenciales se realizan a nivel nacional, tomando a todo el país como un solo distrito electoral y para establecer los resultados se utiliza el sistema de mayoría, mediante el cuál para ser electo presidente se debe obtener un número mayor al cuarenta por ciento del total de los votos validamente emitidos. En el caso de que ningún partido alcanzara el porcentaje indicado, entonces se practica una segunda elección, conocida como “segunda vuelta”, que se debe realizar dos meses después de la primera elección con los dos candidatos que alcanzaron mayor número de votos.

Este escenario de la segunda vuelta se vivió por primera vez en Costa Rica en las elecciones de 2002, en las que por primera vez ningún candidato logró superar el umbral del 40% establecido por la Constitución, lo cuál afectó grandemente a los partidos tradicionales.

Además, este sistema de distribución ha tenido como efecto, el tender a reducir el número de partidos, poniendo en desventaja a terceros partidos y de esta forma fomentando el bipartidismo, pero debido a puntos coyunturales recientes esa evolución del bipartidismo en la contienda electoral ha perdido poder y con esto se han visto perjudicados los partidos que tradicionalmente han estado al mando del país²⁰.

Por otro lado, con respecto a las elecciones legislativas, las cuáles son simultáneas a las presidenciales, el método para la designación de los diputados es el de cociente y subcociente, entendido el primero como el número que se obtiene dividiendo el total de votos validos emitidos por el número de plazas a llenar para la misma, mientras que el subcociente corresponde al total de votos emitidos a favor de un partido, que sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el 50% de esta²¹.

²⁰ Sánchez, Fernando. *Sistema Electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica*. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica. Costa Rica. 2001.

²¹ Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Ley Código Electoral*. Op.cit.

Los escaños son distribuidos entre los partidos participantes dividiendo los votos que estos han obtenido entre el cociente electoral, los escaños restantes se asignan entonces utilizando el subcociente.

La circunscripción electoral para estas elecciones es la provincia y los cincuenta y siete diputados son nombrados de acuerdo al número de habitantes por cada una. Actualmente está compuesta por veinte diputados para la provincia de San José, once para Alajuela, siete para Cartago, cinco para Heredia, Puntarenas y Limón y cuatro para Guanacaste.

Las elecciones legislativas en Costa Rica están altamente influenciadas por las elecciones presidenciales, esto en primer lugar por la concurrencia de ambas elecciones, además por la fuerza del sistema de partidos, donde el candidato a presidente determina muchas veces el voto de los ciudadanos hacia los diputados y por último se debe también a que las votaciones a diputados se hacen mediante listas cerradas y bloqueadas que no permiten el acercamiento directo con los candidatos a diputados, sino que únicamente votan por un partido, ya que muchas veces la propaganda electoral hace referencia al trabajo en equipo entre el legislativo y el ejecutivo, lo que hace aún más propenso que en poca proporción los costarricenses quiebren el voto para las elecciones legislativas²².

Por otro lado, para los cargos municipales en Costa Rica se eligen popularmente un alcalde por cantón, un número de regidores, dos síndicos por distrito y los miembros de los Concejos de distrito. Las elecciones a regidores se celebran también simultáneamente con las presidenciales y las legislativas, lo que tiende a restarles importancia, dado la gran cantidad de propaganda y la magnitud de las elecciones presidenciales. Las elecciones a alcalde y síndicos fueron trasladadas desde el año 2002, diez meses posteriores a las presidenciales con el fin de otorgarles un mayor grado de importancia, sin embargo este efecto no produjo los resultados esperados, ya que los porcentajes de abstencionismo para estos comicios superan el 50% del electorado.

Podemos entonces observar como la concurrencia de las elecciones y la votación mediante listas cerradas fomentan el predominio de las elecciones presidenciales y en muchas ocasiones el arrastre de voto de estas sobre las legislativas y las de regidores municipales.

Formas de candidatura

Como se ha mencionado, existen en Costa Rica, las elecciones presidenciales, las legislativas y las de regidores, que se efectúan en forma simultánea y posterior a estas las elecciones a alcaldes municipales.

Para las elecciones presidenciales, se elige al Presidente y por consecuente a sus dos vicepresidentes, una vez que un candidato ha sido proclamado ganador de estos comicios, este tiene la libertad de nombrar a su gabinete presidencial. Con respecto a las elecciones a diputados, como se señaló, se basan en listas electorales cerradas previamente elaboradas por los partidos políticos y se designa un total de 57 diputados repartidos de acuerdo a la

²² Sánchez, Fernando. Op.cit.

proporcionalidad poblacional de cada provincia. Por último, se elige un alcalde por cantón, dos síndicos por distrito, un propietario y un suplente y la ley determina el número de regidores a elegir, así como el número de miembros a los concejos de distrito. Todos estos cargos son elegidos por un período de cuatro años.

Procedimiento de votación

La convocatoria a las elecciones la realiza el TSE. Para las elecciones de presidente, vicepresidentes, diputados y regidores la realiza el primero de octubre previo a la fecha en que se van a realizar estas, mientras que para las elecciones de alcaldes, síndicos, y concejales distritales la emite el primero de agosto previo a la fecha acordada para la celebración de estas.

El período de votación se inicia a las seis de la mañana con una duración de doce horas hasta las seis de la tarde, período en el cuál los ciudadanos mayores de dieciocho años debidamente identificados se deberán presentar a votar en los recintos predeterminados para emitir el sufragio.

Antes de iniciar la votación, los miembros de las Juntas Receptoras de votos deben verificar que todo el material se encuentre en perfecto estado, así como revisar todas las medidas para que los ciudadanos ejerzan el voto. Se vota en papeletas separadas para cada elección, cada papeleta deberá estar firmada por los miembros de la Junta. Posterior a que un ciudadano emite su voto, el presidente de la Junta debe firmar esta papeleta y escribir en el Padrón-Registro la expresión “si votó”.

Una vez finalizado el período de elección, la Junta, acompañada de un fiscal de cada partido, debe proceder en primer lugar a llenar con la expresión “no votó” los espacios en el Padrón-Registro de los electores que no se presentaron a sufragar. Después se deben contar los electores que votaron y escribir la cantidad en números y letras en el espacio correspondiente en el Padrón-Registro. Además se deben contar las papeletas que no se utilizaron, escribir el número en el Padrón-Registro y escribir al dorso de cada una la palabra “sobrantes” así como la firma de un miembro de la Junta. Se deben empacar por separado.

Posteriormente se deben abrir las urnas electorales a lo que el presidente de la Junta debe sacar las papeletas una por una, desdoblándolas y verificando que tengan las firmas correspondientes. Se deben separar las papeletas de acuerdo al tipo de elección al que corresponden, conforme aparezcan papeletas que se puedan considerar como nulas se separan para rotularlas y empacarlas a parte, lo mismo sucede con las papeletas en blanco.

Las papeletas de elección de presidente y vicepresidente se deben separar por el partido al que corresponden para ser empacadas por aparte, se deben contar cuidadosamente y escribir la cantidad total en el Padrón-Registro. Lo mismo se debe hacer para cada una de las distintas elecciones. Finalmente el Padrón-Registro debe firmarse por todos los miembros de la Junta y deberán ser entregados a la Junta Cantonal para su posterior traslado a la sede del TSE.

Una vez que las papeletas estén en manos del Tribunal, éste deberá proceder a el escrutinio de las mismas en la mayor brevedad posible, en este proceso se le otorga preferencia al conteo de los votos para presidente y vicepresidente, conteo que debe darse por terminado máximo treinta días después de la celebración de los comicios. Los resultados de las elecciones de diputados deben estar computados cincuenta días posteriores a las elecciones, mientras que las de regidores sesenta días más tarde.

Con respecto a las elecciones para alcaldes y concejos de distrito, el escrutinio debe terminarse treinta días después de las elecciones, para las primeras, y cincuenta días después para la segunda.

Como podemos observar la estructura del Sistema Electoral es un supuesto importante para la determinación del Sistema de Partidos, ya que el primero en su forma le otorga prioridad a los partidos mayoritarios, no solo con el umbral del 40% sino también en lo referente al financiamiento de sus campañas electorales por parte del Estado. Además este sistema genera preponderancia en las elecciones presidenciales lo que tiende a acentuar el modelo centralista del Estado costarricense.

2.2 Sistema de Partidos

La Constitución Política de Costa Rica enuncia que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política, señala además que su estructura interna y funcionamiento deben ser democráticos²³.

Todos los ciudadanos se encuentran en la libertad de formar un partido político, para lo cuál deberán agruparse en un número no menor de cincuenta ciudadanos, los cuales deben elaborar un acta de constitución que contenga los nombres y calidades de cada uno de los miembros de la agrupación, los nombres de quienes constituyen el comité ejecutivo provisional, además de los estatutos del partido, todo frente a un notario público, posteriormente debe ser inscrito en el Registro civil dentro de los dos años siguientes para poder constituirse como legal.

El estatuto de un partido, según el artículo 58 del Código Electoral, debe contener entre otras cosas el nombre del partido, los principios doctrinales relativos a asuntos económicos, políticos y sociales del país, la nómina de los organismos del partido, el quórum requerido para celebrar sesiones, el número de votos necesarios para aprobar acuerdos, la forma de convocar a sesiones a sus organismos, la forma de consignar actas, la estructura de sus organismos internos, la forma de publicar su régimen patrimonial y contable, las normas que le permitan conocer públicamente el monto y el origen de las contribuciones privadas, así como un mecanismo que asegure la participación de las mujeres en al menos 40% de su composición²⁴.

²³ Asamblea Legislativa. *Constitución Política de la Republica de Costa Rica*. Op.cit.

²⁴ Asamblea Legislativa. *Código electoral*. Op.Cit.

Deben además organizarse en una Asamblea Nacional, una Asamblea de Provincia en cada provincia, una Asamblea de Cantón en cada cantón y una Asamblea de Distrito en cada distrito. Los partidos tendrán carácter nacional, provincial o cantonal de acuerdo al tipo de elección para el que se constituya

Como se señaló anteriormente, el sistema electoral determina en muchos factores el diseño del sistema de partidos, ya que ejerce una influencia directa sobre los resultados de la democracia y empuja por lo tanto en muchas ocasiones a la configuración del sistema de partidos.

Más específicamente, podemos decir que son cuatro los elementos del Sistema Electoral que han empujado al Sistema de Partidos a su configuración actual. En primer lugar se encuentra la fórmula electoral, que hace posible convertir los votos en escaños, esto por que, como se menciono anteriormente la fórmula de cociente electoral utilizada en Costa Rica tiende a beneficiar a los partidos con poder mayoritario y excluir de la vida política a los partidos minoritarios, con lo cuál unos pocos son los que finalmente pueden tener acceso a algún escaño.

Por otro lado, otro de los elementos que influye sobre el sistema de partidos es el tamaño o magnitud del distrito electoral, en este caso para las elecciones legislativas, ya que al depender este de la proporción poblacional de la provincia, los distritos electorales con menor asignación de escaños son abarcados por los grandes partidos, es así que partidos minoritarios o emergentes casi siempre participan por escaños en la provincia de San José, ya que al ser la más grande es la que más posibilidades de obtención de escaños genera.

En tercer lugar podemos mencionar las barreras legales como otro de los elementos que influyen el sistema de partidos, barreras legales tales como la recolección de firmas para la inscripción de partidos, ya que no todas las agrupaciones partidarias logran tal requisito; además la más importante de las barreras es la obtención de un porcentaje de votos validos para tener acceso al financiamiento político de la campaña, con lo cuál muchos partidos minoritarios al no lograr alcanzar dicho porcentaje, incurren en grandes gastos monetarios y finalmente no obtienen frutos electorales.

Finalmente el cuarto elemento influyente, son las ya mencionadas listas cerradas y bloqueadas que se utilizan para las elecciones legislativas, ya que estas limitan al elector a incidir en una conformación de la Asamblea Legislativa, ya que no se identifican realmente con los candidatos a diputados sino con el partido político por el que se postulan estos, con lo cuál los beneficiados siempre son los grandes partidos.

Con respecto a esta conformación del sistema de partidos, Fernando Sánchez señala que algunos elementos de las elecciones presidenciales y legislativas pueden haber conducido al sistema costarricense a su formación dualista, tales como el sistema de mayoría y el umbral del 40% para acceder a la presidencia, lo que según el autor empuja al elector a dar su apoyo únicamente a candidatos que tengan posibilidades de ganar, dejando de lado a las fuerzas minoritarias emergentes, señala además que según Sartori el sistema podría considerarse

como un sistema fuerte ya que ejerce sobre el electorado un efecto limitante y sobre los partidos un efecto reductivo²⁵.

Por lo que podríamos decir entonces que esos requisitos impuestos dentro del sistema electoral han arrastrado a este formato bipartidista que se había estado dando en Costa Rica, el cuál según Jorge Rovira, citando a Sartori, consiste en el hecho de que a pesar de que muchos partidos puedan contender en las elecciones, únicamente son dos los importantes, es decir que solo estos dos cuentan con una probabilidad elevada de triunfar en las elecciones y hacerse cargo del Gobierno, por la fuerza que han venido acumulando²⁶.

En Costa Rica, se habla de una era del bipartidismo consolidada desde 1986, cuando el PUSC participó por primera vez como partido político enfrentándose así a el Partido Liberación Nacional, el cuál se había consolidado ya como una importante fuerza política (previo a este periodo, el PLN se enfrentaba electoralmente a coaliciones de partidos, los cuáles finalmente en 1982 deciden realizar los cambios legales y formar un nuevo partido con la coalición opositora al PLN).

Es por esto que se habla de la época del bipartidismo desde 1986, donde los dos partidos mayoritarios desdibujando sus barreras ideológicas se alternaron el poder (con la excepción de 2002, que fue victoria consecutiva del PUSC) y compartieron alrededor del 97% del total de los votos validos en las elecciones para presidente, dejando prácticamente cerrada la puerta para terceras fuerzas y siempre con un margen de diferencia cercano al 2%.

En el cuadro que se presenta a continuación podemos observar el porcentaje de los resultados obtenidos por los dos partidos mayoritarios a partir de la era del bipartidismo, donde la suma de los porcentajes supera el 98% en 1986 y 1990 y más del 97% para 1994. El caso de 1998, como ya se menciona anteriormente, fue el año en que los problemas que afrontaban las estructuras de los partidos y el descontento con la marcha de la Administración anterior a este periodo va debilitando el sistema bipartidista, donde la suma de los porcentajes de ambos partidos llegó a ser 91,52%.

Cuadro N° 6

Porcentaje de votos obtenidos por PLN y PUSC desde 1986 hasta 1998

Partido	1986	1990	1994	1998
PLN	52,34	47,2	49,62	44,56
PUSC	45,77	51,49	47,74	46,96
	98,11	98,69	97,36	91,52

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del TSE

Como se hace evidente en el cuadro anterior, la concentración de los votos había sido casi total, por lo que se hablaba de un bipartidismo muy consolidado, el cuál no se había visto

²⁵ Fernando Sánchez. Op cit.

²⁶ Rovira Mas, Jorge. *¿Se debilita el bipartidismo?* En:

<http://iis.ucr.ac.cr/publicaciones/libros/textos/2/democracia/10Jorge%20Rovira%20Mas.pdf>

amenazado por otra fuerza política y se caracterizaba también por una alternancia en el poder hasta 1998, año en el cual el porcentaje total de votos validos a favor de estos partidos descendió cerca de seis dígitos, sin embargo esto no parecía considerarse como una amenaza real de debilitamiento del sistema bipartidista, pero los puntos coyunturales que se dieron en los años venideros y que afectaron grandemente las estructuras internas de estas organizaciones políticas fueron presentando otro esquema, donde el bipartidismo no solo se vio abatido, sino que una de sus fuerzas descendió tanto en la arena electoral, que su ascenso en la vida política parece ser incierto.

El siguiente cuadro muestra en cifras porcentuales los votos alcanzados por los partidos políticos en los dos comicios del 2002 y últimas elecciones celebradas en el 2006, donde ya no solo se toma en cuenta a los dos partidos mayoritarios, sino también al Partido Acción Ciudadana y el Movimiento Libertario, los cuales para las últimas elecciones lograron superar el número de votos obtenidos por el partido Unidad Social Cristiana.

Cuadro N° 7

Porcentaje de votos obtenidos por PLN, PUSC, PAC y ML en 2002 y 2006

Partido	2002(1)	2002(2)	2006
PLN	31,05	42,05	40,92
PUSC	38,58	57,95	3,55
ML	1,69		8,48
PAC	26,19		39,8

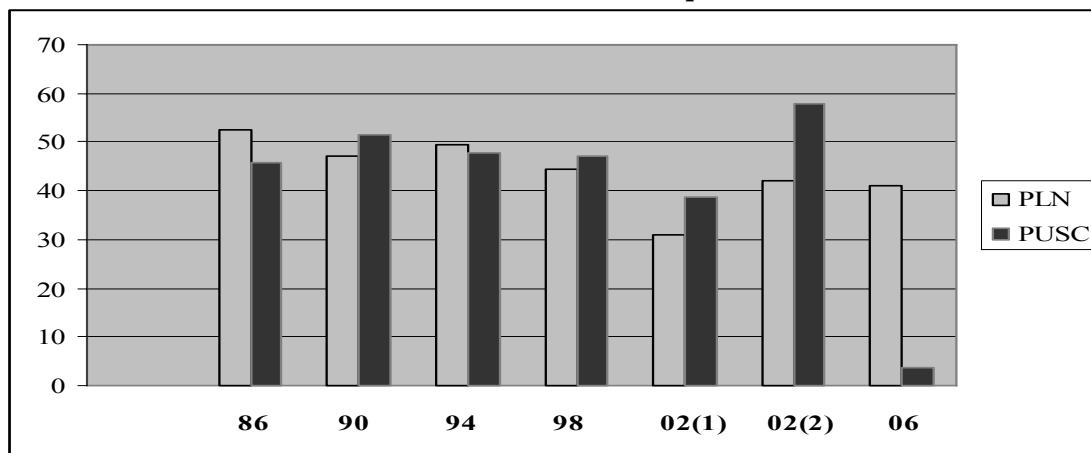
Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del TSE

El cuadro anterior nos muestra que para el 2002 la suma de los porcentajes del PLN y el PUSC fue de 69,63% lo cuál significa una disminución en casi un 30% de lo que se había dado en los primero años de bipartidismo y como ya para las elecciones de 2006, el PUSC simplemente se vio desplazado como la segunda fuerza política, después de dos victorias consecutivas, perdió el cuarenta por ciento de sus seguidores.

El gráfico que se presenta a continuación muestra la evolución del caudal electoral del voto bipartidista desde el año 1986, donde se evidencia que la diferencia de los votos entre uno y otro había sido pequeña hasta el 2002 y como en el año 2006 crece en ampliamente con el descenso del PUSC, además se puede ver como a partir del año 2002 ambos partidos perdieron algún porcentaje del caudal electoral que habían logrado acumular.

Gráfico N° 1

Evolución del caudal electoral del voto bipartidista de 1986 a 2006



Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del TSE

A partir de este momento se da un cambio en el status quo del sistema de partidos costarricense, en el que surgen fuerzas emergentes que producen un cambio en la bien construida fortaleza de los partidos mayoritarios y empuja hacia un nuevo realineamiento de fuerzas político partidarias.

2.3 Sistema de Gobierno

La República de Costa Rica está constituida en un sistema presidencialista, con una división de tres poderes que les permite un funcionamiento independiente y un equilibrio de fuerzas para la administración del país. El primer poder de la República constitucionalmente se le atribuye a la Asamblea Legislativa, la cuál es unicameral, compuesta por un total de 57 diputados elegidos popularmente por un período de cuatro años. Al ser un régimen de corte presidencialista la figura del presidente es fundamental, el cuál se acompaña de su gabinete presidencial compuesto por un número determinado de ministros que asumen carteras en lo económico, lo social, lo productivo, lo cultural entre otras para la ejecución de su proyecto político, el gabinete presidencial es designado libremente por el presidente de la República, mientras que éste y sus dos vicepresidentes son elegidos por votación popular también por un período de cuatro años.

El tercer poder es el Poder Judicial, que está conformado por una Corte Suprema y cuatro Salas, asimismo lo integran los Tribunales y Juzgados en cada materia. Los miembros de estos órganos son nombrados en su mayoría por la Asamblea Legislativa.

Entendemos por Sistema Presidencialista, la forma de gobierno cuya constitución establece una clara división de poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, y donde el Presidente no sólo representa formalmente al país sino que es la parte activa del Poder Ejecutivo, mientras que el Poder Legislativo esta concentrado en el Congreso, sin perjuicio de las facultades legislativas que posee el Presidente.

Facultades legislativas del Poder Ejecutivo

Dentro de las facultades de la función legislativa que le competen también al poder Ejecutivo, junto con los miembros de la Asamblea Legislativa, está la potestad de iniciativa en la formación de las leyes, iniciativas que pueden convertirse en ley después de ser objeto de discusión en dos debates durante sesiones ordinarias.

Estas iniciativas deben ser aprobadas por la Asamblea Legislativa y posterior a esto deben pasar por la sanción del poder Ejecutivo, lo cuál le otorga al Ejecutivo una potestad determinante en este ámbito de formación de la ley. En este punto del proceso puede no aprobar el proyecto votado por la Asamblea Legislativa y vetarlo con lo cuál se deberá devolver el proyecto a esta instancia con las objeciones pertinentes. Es importante anotar que el veto ejecutivo no procede en los casos en que el proyecto que esté en trámite sea el que apruebe el Presupuesto Ordinario de la República.

Este trámite deberá tener lugar dentro de los diez a partir de la fecha en que el proyecto aprobado por la Asamblea Legislativa fue remitido al Poder Ejecutivo, el cuál entonces podrá objetarlo en caso de que lo juzgue inconveniente o considere que necesita reformas, en este último caso las propondrá al devolver el proyecto. Si el Poder Ejecutivo no realiza ninguna objeción al proyecto durante este plazo, no podrá entonces dejar de sancionarlo y publicarlo.

Por otro lado, si el veto emitido por el Poder Ejecutivo es fundamentado en razones de inconstitucionalidad que no son aceptadas por la Asamblea Legislativa, esta se encuentra en la potestad de enviar ese decreto legislativo a la Sala Constitucional para que esta resuelva el diferendo durante los siguientes treinta días.

Por lo tanto, el Ejecutivo tiene gran injerencia en la producción legislativa al poder proponer proyectos de ley para la discusión de los mismos en la Asamblea Legislativa y además la capacidad de vetar los mismos le otorga un papel fundamental en la consecución de los mismos, sin embargo podemos observar como en este ámbito así como en muchos otros, el papel de la Sala Constitucional se ha elevado teniendo la capacidad de tener la última palabra en muchos asuntos referentes a la ley.

Características institucionales de los gabinetes presidenciales

De acuerdo con la Ley General de la Administración Pública, los órganos constitucionales superiores de la Administración del Estado son el Presidente de la República, los Ministros, el Poder Ejecutivo y el Consejo de Gobierno. El Poder Ejecutivo lo forman: El Presidente de la República y el Ministro del ramo²⁷.

El gabinete presidencial está entonces conformado por los Ministros, los cuáles son nombrados libremente por el Presidente y pueden ser también removidos por el mismo. El

²⁷ Asamblea Legislativa. *Ley General de la Administración Pública*. En: documentos.cgr.go.cr/documentos/normativa/ley_gen_admon_pub/ley_gral_admon_publica.htm

Ministro es considerado como el órgano jerárquico de su respectivo Ministerio, cuya creación, supresión o modificación de acuerdo con la Ley General de la Administración Pública se establece por una ley distinta a la del Presupuesto, esto sin perjuicio de las potestades de reglamentación interna del Poder Ejecutivo²⁸.

Actualmente las carteras ministeriales son las siguientes: Ministro de la Presidencia, Ministro de Relaciones Exteriores y Culto; de Gobernación y Policía; de Justicia y Gracia, de Seguridad Pública; de Hacienda; de Agricultura y Ganadería; de Economía, Industria y Comercio; de Ambiente y Energía; de Obras Públicas y Transportes; de Educación Pública; de Salud; de Trabajo y Seguridad Social; de Cultura, Juventud y Deportes; de Planificación Nacional y Política Económica y finalmente el Ministro de Ciencia y Tecnología²⁹. La función de un Ministro no es compatible con el ejercicio de cualquier otro cargo público, sin embargo, los Vicepresidentes de la República pueden hacerse cargo de un Ministerio.

Relaciones constitucionales entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

De acuerdo con Jean Paul Vargas, se hace necesario distinguir la dirección que tienen las relaciones entre estos poderes, ya que estas pueden ser *desde el Parlamento* o bien *hacia el Parlamento*, en donde en las primeras el manejo de la función parlamentaria lo maneja la fracción de gobierno, mientras que en la segunda opción la conducción de la relación recae en el Poder Legislativo³⁰.

Como se menciona anteriormente, la iniciativa de los proyectos de ley la comparten el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, donde ambos juegan papeles de proponentes y aprobantes, cada uno con disposiciones distintas y potestades diferentes. Esta podría constituirse una de las principales relaciones entre ambos poderes, la de la producción legislativa, donde los proyectos de ley transcurren un proceso de vaivén entre ambos poderes. La iniciativa de ley entonces le corresponde a cualquier miembro del parlamento y al poder ejecutivo por medio de los ministros de gobierno, en cuyo caso la relación tendría una dirección *hacia el Parlamento*.

Por otro lado, la Constitución Política le otorga al Poder Legislativo, la potestad de admitir o no las acusaciones que se interpongan contra el Presidente de la República, Vicepresidentes, miembros de los Supremos Poderes y Ministros Diplomáticos, declarando si hay o no lugar a formación de causa contra ellos y en el caso de que así lo sea los pondría a disposición de la Corte Suprema de Justicia. Es decir esta relación, le permite a la Asamblea ejercer un control sobre las denuncias que contra altos cargos sean presentadas. Esta relación es sin duda una relación que parte desde el Parlamento, pero en la cuál en la mayoría de los casos, el papel protagónico lo ejercen las fracciones de oposición.

²⁸ Ídem.

²⁹ Ídem.

³⁰ Vargas, Jean Paul. *Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense*. Tesis de grado para optar por el Título de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica. 2007.

Haciendo referencia al tema del control, la Asamblea Legislativa junto con la Contraloría General de la República, que le sirve como institución auxiliar en la vigilancia de la Hacienda Pública, ejercen un control contable sobre las instituciones públicas procurando el orden en la función administrativa.

Les compete también a los miembros de la Asamblea Legislativa formular interpelaciones a los Ministros de Gobierno y censurar a los funcionarios del Estado cuando la Asamblea considere que son culpables de actos inconstitucionales o ilegales o graves errores que puedan causar perjuicio a los intereses públicos, siendo esta, una relación desde el Parlamento.

Las principales relaciones entre estos poderes son de control o sanción de uno sobre otro o bien de mutuo acuerdo y negociaciones en la aprobación de los proyectos de ley.

Otra de las relaciones entre estos poderes constituye, como se menciono anteriormente, la capacidad del Ejecutivo de vetar los proyectos legislativos, cuando juzgue que estos son inconvenientes o bien que necesitan reformas, la cuál es puede considerar como una relación hacia el Ejecutivo con el claro protagonismo del poder Ejecutivo.

De acuerdo con Roberto Gallardo, no existe en el sistema político costarricense una normativa que le brinde al presidente de la República la posibilidad de contar con un conjunto de instrumentos jurídicos que le permita incidir de manera más orgánica en la labor legislativa³¹, es decir a pesar de que las relaciones entre ambos están establecidas, la incidencia del ejecutivo en el legislativo se limita a la contribución de proyectos de ley y la emisión de vetos a los proyectos legislativos.

La figura que en teoría debe mediar entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa es la del Ministro de la Presidencia, quien debe fungir como un puente entre ambos poderes para facilitar el diálogo y la negociación frente a temas de interés nacional, además de constituirse este en un agente canalizador de los intereses del gobierno hacia la Asamblea Legislativa.

Es importante anotar que una figura muy importante en estas relaciones, es el Ministro de Coordinación Interinstitucional, el cuál actúa como un gerente de procesos que sirve de enlace para la coordinación entre los jefes de las instituciones involucradas en los grandes proyectos impulsados por el Poder Ejecutivo, esto con el fin de asegurar su ejecución. Se pretende entonces que la función de este Ministerio sea la de a³².

³¹ Gallardo, Roberto. *Desempeño político del poder ejecutivo 2005*. En: Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Estado de la Nación. En: http://www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Desempeno_pol%EDtico_PEjecutivo.pdf

³² Presidencia de la República de Costa Rica. En: http://www.casapres.go.cr/coordinacion_costarica.htm

III. Gabinete Presidencial

Potestades del Gabinete Presidencial

Al componerse el Gabinete Presidencial de todos los distintos Ministerios que integran la Administración Pública de la República, a cada uno le competen potestades distintas de acuerdo a la funcionalidad y materia de su respectivo ministerio, sin embargo existen un conjunto de responsabilidades que le corresponden al Gabinete presidencial en su conjunto.

Según lo estipula la Constitución en los artículos 139, 140, 147 y 149, le corresponde al Consejo de Gobierno solicitar al Congreso la declaratoria de defensa nacional, ejercer el derecho de gracia, nombrar y remover a los representantes diplomáticos y a los directores de instituciones autónomas.

La ley General de la Administración Pública le atribuye a los Ministerios las siguientes potestades:³³

- a) Dirigir y coordinar todos los servicios del Ministerio.
- b) Preparar y presentar al Presidente de la República los proyectos de ley, decretos, acuerdos, resoluciones, órdenes y demás actos que deban suscribir conjuntamente relativos a las cuestiones atribuidas a su Ministerio.
- c) Remitir a la Asamblea Legislativa, una vez aprobados por el Presidente de la República, los proyectos de ley a que se refiere el inciso anterior.
- d) Agotar la vía administrativa, resolviendo recursos pertinentes, salvo ley que desconcentre dicha potestad.
- e) Resolver las contiendas que surjan entre los funcionarios u organismos de su Ministerio.
- f) Plantear los conflictos de atribuciones con otros Ministerios o con las entidades descentralizadas.
- g) Disponer los gastos propios de los servicios de su Ministerio, dentro del importe de los créditos autorizados, e instar del Ministerio de Hacienda el trámite de los pagos correspondientes.
- h) Firmar en nombre del Estado los contratos relativos a asuntos propios de su Ministerio.
- i) Presentarse los ministros rectores de las instituciones cuyos presupuestos son dictaminados por la Asamblea Legislativa, cada año durante el mes de septiembre y en la fecha en que fueren convocados, ante la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de esta Asamblea, a rendir un informe sobre la ejecución del presupuesto de su institución, correspondiente al ejercicio fiscal en curso. En esa misma comparecencia, deberán justificar el proyecto de presupuesto que se analiza para el siguiente período fiscal. Ambas intervenciones deberán basarse en el cumplimiento de objetivos y metas precisos.
- j) Las demás facultades que les atribuyan las leyes.

Existe un alto nivel de coordinación entre el órgano jerárquico de cada Ministerio y la figura del Presidente, lo cuál también tiende a depender de la calidad del liderazgo que caracterice al mandatario, lo cuál en el caso de Costa Rica podemos evidenciar la diferencia de esto, si comparamos el nivel de liderazgo y capacidad de decisión del presidente Oscar Arias con la que presentó el expresidente Pacheco, quien a lo largo de su período en el poder no logró tomar decisiones articuladas y coherentes con la necesidad del país.

³³ Ídem.

Estrategias de conformación del Gabinete Presidencial

Tal y como se señaló anteriormente, por mandato constitucional, es atribución del presidente designar la conformación del Gabinete presidencial, es decir nombrar a los jefes de cada Ministerio, que de acuerdo a sus criterios van a llevar adelante la consecución de los objetivos plasmados en el proyecto político del Presidente. Se podría pensar que la conformación del mismo siempre tiende a facilitar el trabajo a lo largo del período presidencial, debido a la potestad otorgada al presidente de seleccionar personal capacitado y de alta confianza y lealtad a sus objetivos políticos, sin embargo la relación entre el presidente y sus ministros no siempre transcurre en los mejores términos, esto se puede deber entonces a los criterios o estrategias con base a los que se designaron los puestos.

En relación a este tema, el académico Cesar Zúñiga señala que el gabinete ha venido evolucionando, ya que antes de los años ochenta se constituyó solamente de figuras de orientación política y partidaria, y que ahora, el perfil del gabinete es un poco más confuso, añade que se están mezclando figuras del partido de gobierno con tecnócratas, generalmente del sector privado. Además agrega que es importante notar que sectores de la sociedad civil influyen mucho en partes específicas, como por ejemplo, el sector industrial pone el Ministro de la Industria y grupos exportadores influyen en la conformación del equipo de relaciones exteriores³⁴.

En una entrevista realizada a Daniel Matul, comentó con respecto a las estrategias de conformación del gabinete presidencial que hay diferencias entre las administraciones, como por ejemplo alega que Pacheco quería ser consecuente con su campaña de “la hora de abrazo”, por lo que formó un gabinete muy heterogéneo y por eso se vieron muchas discrepancias, mientras que Oscar Arias actuó más estratégicamente y únicamente puso personas muy cercanas a él³⁵.

Por otro lado, Arturo Bolaños, colaborador del Ministerio de Hacienda, señala que la dinámica política ha cambiado en los últimos años, ya que la conformación del gabinete hace 30 años era muy partidaria y era mal visto poner a figuras de afuera del partido, pero añade que debido a la caída del bipartidismo entraron grupos empresariales en la política para defender sus propios intereses (Presidente del Banco Central), y que ya no es tan mal visto tener a personal de otros partidos o de afuera de la política en el gabinete presidencial³⁶.

Como podemos ver la conformación del gabinete puede responder a distintos criterios, ya sean políticos o bien de un carácter más técnico, pero va a depender también de la capacidad política de decisión que tenga el presidente, y si bien éste decide tomar una decisión más de carácter de confianza con respecto a los puestos, pero constituye una etapa importante la

³⁴ Zúñiga, Cesar. Entrevista realizada al asesor parlamentario Cesar Zúñiga por la Fundación Arias el día 23 de marzo de 2007.

³⁵ Matul, Daniel. Entrevista realizada a Daniel Matul, Coordinador del Programa de Incidencia Política, Fundación DEMUCA por la Fundación Arias el día 23 de mayo de 2007.

³⁶ Bolaños, Arturo. Entrevista realizada al colaborador del Ministro de Hacienda, Arturo Bolaños por la Fundación Arias el día 25 de mayo de 2007.

decisión que en este punto se tome, ya que no solo le va a permitir un mejor arranque a la función política si no también un mejor desempeño a lo largo del mandato.

Conformación del Gabinete de Abel Pacheco

El ex-presidente Pacheco no contaba con el apoyo total de su partido, y como se mencionó anteriormente más que tener una carrera política reconocida era una figura que se ganó al pueblo en un programa televisivo, por lo que en muchas ocasiones a lo largo de su administración su visión de país se quedaba un poco corta con respecto a la latente realidad. Además de esto no supo ser un líder que amarrará a su gabinete presidencial hacia un rumbo definido, ya que en el transcurrir de la administración la constante fue más bien el cambio de jerarcas y la renuncia de estos de sus Ministerios, lo cuál creaba una gran inestabilidad en el sistema.

En la designación de los puestos, seis de los ministros y tres presidentes ejecutivos de instituciones autónomas ocuparon cargos en la administración pasada o bien habían formado parte de gobierno liberacionistas³⁷ (con lo que una vez más se denota que las barreras entre los partidos están completamente desdibujadas).

A lo interno de este gobierno se presentaron diversos conflictos con respecto a algunos miembros del Gabinete Presidencial, ya que a pesar de que el mismo Presidente Pacheco había sido quien los nombrará, destituyó a los trece días de su mandato a la Presidenta Ejecutiva del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y le asignó a una comisión una investigación sobre ciertas denuncias que en contra de esta jerarca se habían presentado. Posteriormente le asignó a otro ministro la investigación sobre cuestionamientos públicos a otro jerarca, el cuál optó por renunciar a su cargo. En diciembre del primer año de administración el Presidente declaró públicamente que sus asesores jurídicos lo habían embarcado, con lo que la Ministra de Planificación renunció a su cargo³⁸.

Al final de su administración, un total de 19 ministros y viceministros habían abandonado, o bien habían sido destituidos de sus cargos, mostrando entonces la gran falta de coordinación y cohesión interna en el gabinete presidencial y la imposibilidad de dirigir un proyecto de país con la inconsistencia en la dirigencia de muchos ministerios importantes. Si asociamos este hecho con los bajos índices de apoyo con los que el presidente llegó a terminar su mandato, podemos entonces entender que las estrategias en la conformación del equipo de trabajo ejecutivo tiene un gran peso en el transcurrir del mandato presidencial.

Conformación del Gabinete de Oscar Arias

En lo referente al gabinete de Oscar Arias a un año del inicio de su administración parece existir un mayor nivel de coherencia entre los puestos y las capacidades con la limitante que algunos ministerios enfrentan, además de que es muy temprano para hacer evaluaciones al

³⁷ Gallardo, Roberto. Op. Cit.

³⁸ Ídem.

respecto del mismo, ya que muchos de los ministerios apenas se están perfilando. Sin embargo, la Viceministra de Planificación Hannia Vega, señala que la conformación de este gabinete arroja ministros con mucho carácter político y viceministros con mucho carácter tecnócrata, lo que le permite crear un balance³⁹.

En la toma de posesión, el presidente enfatizó el hecho de que a todos sus ministros exigiría probidad absoluta y una completa entrega a las funciones que las esperan, además asegura que su gabinete pondría a Costa Rica a trabajar de nuevo⁴⁰.

Luis Guillermo Solís señala que hasta el primer gobierno de Oscar Arias, los gabinetes eran muy homogéneos y compuestos de miembros del partido del gobierno, agrega que Arias integró a una variedad de personas de otros partidos o sin partido. Además nos dice que generalmente ahora se constituyen predominantemente de miembros del partido oficialista, pero con figuras de otros partidos o sin partido. Concluye que en el gabinete de Pacheco, había muchos tecnócratas sin experiencia previa en política y ahora, Oscar Arias escogió también muchos tecnócratas como ministros, lo que califica como un gabinete joven con diferencias ideológicas (una ala neoliberal-conservador y otra ala más de la izquierda)⁴¹.

Análisis de la volatilidad de los puestos

Como ya se analizó, durante la administración Pacheco de la Espriella los puestos de los jerarcas en los Ministerios mantuvieron un movimiento constante que no permitió la estabilidad política a lo interno del gabinete presidencial, ya que en muchas ocasiones un mismo ministerio llegó a tener hasta tres diferentes jerarcas al mando, como fue el caso del Ministerio de Hacienda, siendo uno de los más importantes.

Durante esta administración se dio un importante fenómeno transitorio de la volatilidad de los puestos del gabinete, donde como dijimos anteriormente, Pacheco no logró articular a su equipo de trabajo y este sufrió múltiples estructuraciones a lo largo de los cuatro años.

En muchas ocasiones, la estructura de los Ministerios y también los proyectos políticos nacionales elaborados por los partidos, tienden a tener una visión de corto plazo, por lo que las políticas suelen ser de gobierno, siendo estas las políticas cortoplacistas que se plantean para llevarse a cabo en el período presidencial, y no de estado, las cuales tienden a tener una visión de más largo plazo que trasciende los cuatro años de gobierno; y frente a este escenario la alta volatilidad en los puestos en las instancias más importantes del Gobierno, tiende a atrasar el trabajo y a rezagar la consecución de los objetivos esbozados por el Gobierno.

³⁹ Vega, Hannia. Entrevista realizada a la Viceministra de Planificación Hannia Vega por la Fundación Arias el día 14 de junio de 2007.

⁴⁰ Periódico Al Día. Sección Nacionales del 8 de Mayo de 2006. En: http://www.aldia.co.cr/ad_ee/2006/mayo/08/ultimahora700707.html

⁴¹ Solís, Luis Guillermo. Entrevista Realizada a Luis Guillermo Solís, Coordinador Regional de Investigación y Cooperación Internacional, FLACSO por la Fundación Arias el día 20 de marzo de 2007.

Como ya se señaló, un total de 19 ministros abandonaron sus puestos durante esta administración, lo cuál contribuyó en parte a los conflictos generados en esa administración, al descontento de la población y a la falta de dirección en muchos sectores del país. Durante los cuatro años de esta administración, el año donde se presentó una mayor volatilidad fue en el año 2004 donde se dieron seis bajas dentro de las cabezas ministeriales, siendo septiembre el mes más volátil con un total de cuatro renuncias, el resto de los años se dio de una manera parecida con cuatro bajas en el 2002 y 2005 y un total de cinco perdidas en los puestos importantes de los ministerios para el año 2003.

Por otro lado, el sector más susceptible a cambios en este período fue el sector social, donde a lo largo de los cuatro años se dio un total de

En el primer año de gobierno, durante la administración Pacheco, entre agosto y diciembre de 2002 hubo cambios en cuatro ministerios, por renuncia salieron de sus puestos la Ministra de la Presidencia, el Ministro de Coordinación del Consejo Social y el Ministro de Planificación, mientras que el Ministro de Justicia fue destituido por presiones del sector económico del gabinete.

Para el año siguiente se dieron cinco renuncias en el gabinete presidencial, en un año el Ministro de Turismo, el de Hacienda, el de Educación, el de Ciencia y Tecnología y el de Economía, Industria y Comercio, quienes presentaron al Presidente su renuncia en algunos casos por cuestiones personales, pero en ciertos casos las dimisiones si se dieron por confrontaciones con el presidente o presiones de algún sector.

En el 2004 se presentó el mayor número de abandono de puestos en el gabinete presidencial, retirándose en esta ocasión, la Ministra de la Mujer, el Coordinador del Equipo Económico, el Ministro de Comercio Exterior, el de Obras Públicas y Transportes y nuevamente el Ministro de Hacienda y el de la Presidencia.

Con esto podemos constatar la importancia de tomar decisiones acertadas en la conformación del gabinete, con personal de alta confianza y que comparta las directrices emanadas por la cabeza del ejecutivo, de lo contrario a lo largo de la administración aflorarán los criterios personales y las distintas percepciones que finalmente se traducirán en conflictos a lo interno, que terminan evidenciando el bajo grado de cohesión y coordinación interna.

Finalmente durante esta administración, en el año 2005, renunció nuevamente el Ministro de Hacienda, además en este período se retiró también la Jefa de Negociación del TLC con Estados Unidos, puesto que en ese momento constituía uno de los más importantes, debido a la importancia que el Tratado ha tenido en las dos administraciones y en toda la población. Durante este período también se retiró el Viceministro de Transportes y el Director de la Policía de Transito.

Figura del Ministro de la Presidencia

Al Ministro de la Presidencia le corresponde brindar apoyo permanente a la gestión presidencial mediante la definición, evaluación y seguimiento de las políticas nacionales por medio de la coordinación de la organización administrativa del Poder Ejecutivo y la preparación y presentación de los instrumentos legales requeridos para el accionar del sector público⁴².

Como dijimos anteriormente, la figura del Ministro de la Presidencia es muy importante, en tanto funge como canal de comunicación entre el ejecutivo y el legislativo, por lo tanto es importante para el ejecutivo la capacidad de negociación que este pueda presentar, así como también un fuerte liderazgo que le permita al Presidente desligarse de coordinar muchos asuntos del accionar político.

Con respecto a esta figura existen diferentes percepciones, tales como la de Alberto Cortés Ramos, quien señala que el Ministro de la Presidencia ha sido el operador principal del Ejecutivo con la Asamblea Legislativa, las cámaras de la industria y los grupos de los diferentes sectores y que constituye un enlace entre los poderes, y que además tiene que tener la confianza total del Presidente porque tiene una alta capacidad de definir la agenda⁴³.

Por otro lado, Mario Céspedes, Coordinador del Programa de Participación Ciudadana CEP-AFORJA, nos dice que tradicionalmente se ha visto al Ministro de la Presidencia como el que genera espacios para interlocutar y establecer la agenda, agrega que las funciones se asignan por el Presidente, entonces la influencia del puesto tiende a cambiar⁴⁴.

Por su parte, Olman Villareal, director del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública alega que el Ministro de la Presidencia es un pequeño “Primer Ministro” y la mano derecha del Presidente de la República, ya que es él quien define y facilita la coordinación de la política interna y externa del gobierno y para los grupos de de la sociedad, él es el punto de referencia, entonces puede llegar a tener incluso más poder que el propio Presidente⁴⁵.

Como ha sido señalado por diferentes opiniones, el Ministro de la Presidencia ejerce un papel de gran importancia en la definición de la agenda política del Ejecutivo y en la inserción de los intereses de este en el poder Legislativo, además es precisamente el canal de comunicación entre estos poderes, o al menos debería serlo, por lo que es trascendental su personalidad y capacidad de liderazgo político.

⁴² Ministerio de la Presidencia y Planificación Nacional. En: http://www.mideplan.go.cr/pnd/actores/sector_publico/Presidencia/index.html

⁴³ Cortés, Alberto. Entrevista realizada al investigador Alberto Cortés por la Fundación Arias el día 22 de marzo de 2007.

⁴⁴ Céspedes, Mario. Entrevista realizada a Mario Céspedes, Coordinador del Programa de Participación Ciudadana CEP-AFORJA por la Fundación Arias el día 21 de marzo de 2007.

⁴⁵ Villareal, Olman. Entrevista realizada a Olman Villareal, Director Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP por la Fundación Arias.

La figura del Ministro de la Presidencia en la Administración Pacheco

Durante la administración de Abel Pacheco la figura del Ministro de la Presidencia sufrió constantes cambios. En un primer momento el puesto lo asumió Rina Contreras, quien abandonó el puesto el 27 de Agosto de 2002, alegando que ella fue quien ofreció su salida, pero detrás de esto se encontraba otro escenario ya que 28 diputados de la oposición se negaban a tener a Contreras como canal de comunicación entre la Asamblea y el Gobierno, con lo que Pacheco se enfrentó a la disyuntiva entre mantener a la Ministra en su puesto o lograr el apoyo del grupo opositor en proyectos que habían estado trabados en la Asamblea, tales como el Plan Fiscal, sin embargo Pacheco alegó que la Ministra se convertiría en una de sus asesoras políticas.

Ante la salida de Rina Contreras, el puesto del Ministro de la Presidencia fue ocupado por Ricardo Toledo, quien era además diputado de la fracción oficialista, lo cual dejó en duda su total disposición de ejercer el puesto de Ministro de la Presidencia, además de no contar con el apoyo de los sectores sociales. Frente a la designación, Toledo se mantuvo en su puesto como diputado y ocupó la silla del Ministerio de la Presidencia por un periodo de dos años.

Su renuncia se dio en un momento de gran movilización social, ya que el país se encontraba estancado por un paro de labores de un sector de sindicatos nacionales, quienes exigían un aumento salarial, así como la salida del país de la compañía RITEVE, el cual era negado por los jefes del sector económico del gobierno, frente a lo cual se estableció una reunión con estos sectores encabezada por Toledo, acompañado del Ministro de Trabajo y el Ministro de Transportes y Obras Públicas, en la que tras un periodo de negociación, se acordó realizar un aumento salarial de 0,5% para el sector público.

Este hecho causó mucho conflicto a lo interno del gabinete presidencial, ya que la decisión de Toledo fue altamente criticada por otros Ministros y altos funcionarios del sector económico quienes calificaban de precipitada la decisión y se encontraban disconformes con ella. Ante esta situación, el Ministro de Hacienda y el coordinador del equipo económico del gobierno renunciaron a sus puestos.

Con esto se demuestra la importancia del papel del Ministro de la Presidencia, pero no como un actor individual sino como el actor que debe actuar en nombre del gabinete después de considerar todas las posibilidades de manera consensuada con el resto de los Ministros, con el fin de establecer un sistema coordinado de trabajo y no incentivar la desorganización interna.

Posterior a la renuncia de estos ministros, Ricardo Toledo presentó también su dimisión ante el Presidente, por presuntas presiones del grupo económico del Gobierno quienes adversaban su protagonismo en la negociación con los sectores sindicales, Toledo por su parte alegó que prefería retirarse por el desgaste personal que el cargo le había provocado.

La figura del Ministro de la Presidencia en la administración Arias Sánchez

Se podría decir, que en el caso de la presente administración, el puesto de Ministro de la Presidencia es mucho más estratégico que en el periodo anterior, ya que es una personalidad que goza de la total confianza del Presidente, al tener una relación directa de carácter familiar, lo que ha llevado a que muchos consideren este ámbito como una dinastía de la familia.

No cabe duda que la estrecha relación entre presidente y ministro de la presidencia facilita el trabajo entre estos y les permite una mayor coordinación. En términos del papel que Rodrigo Arias ha jugado hasta ahora como canal entre el Ejecutivo y el Legislativo y intermediario de algunos grupos de presión se puede decir que tiene un carácter altamente definido y una alta firmeza en las decisiones que desde su puesto se toman, además de servir como un apoyo constante al presidente.

Daniel Matul señala que Rodrigo Arias negocia mucho también con los grupos de presión y no sólo con la Asamblea., agrega que es el que apaga los fuegos de esta administración ya que el gobierno no quiere desgastarse, especialmente Oscar Arias⁴⁶.

Por otro lado Luís Guillermo Solís apunta que el Ministro de la Presidencia tiene mucha autoridad y un mando claro, agrega que el Presidente reina y el Ministro de la Presidencia gobierna, ya que tiene un manejo y dirigismo muy bien administrado⁴⁷.

IV. Calidad de la oposición política

4.1 Oposición parlamentaria

García y Martínez utilizan en su artículo: *La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o de influencia efectiva?* la definición de oposición trazada por Altman y Pérez Liñan, la cuál señala que se entiende por oposición al conjunto de partidos que tienen escaños en el Congreso que no son del partido de gobierno o bien que no forman parte de la coalición electoral que eligió al presidente. Por otro lado, gobierno es el partido o coalición de partidos que controlan el ejecutivo debido al resultado electoral de las elecciones⁴⁸.

Como se ha señalado anteriormente el sistema costarricense de partidos es bipartidista, y a pesar de que este sistema ha tendido a difuminarse, la presidencia siempre ha estado al mando de uno de estos dos partidos y por lo tanto la oposición se ha compuesto también por los mismos y en algunos casos por partidos muy pequeños que necesitan coaligarse para ejercer una oposición efectiva, sin embargo en los dos últimos periodos de gobiernos este número de

⁴⁶ Matul, Daniel. Entrevista realizada a Daniel Matul. Op.cit.

⁴⁷ Solís, Luís Guillermo. Entrevista realizada a Luís Guillermo Solís. Op.cit.

⁴⁸ García D, Fátima y Martínez B, Barahona. *La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o de influencia efectiva?* Revista Instituciones y Desarrollo N. 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España.

partidos pequeños ha tendido a aumentar, con lo que parece ser que el partido oficialista ya no es una gran mayoría mientras que la oposición tiende a aumentar.

Altman y Pérez Liñan elaboraron el Índice Efectivo de Oposición (IEO) que se utiliza para evaluar la calidad de las democracias y es un intento de medición combinada del tamaño y fragmentación de los partidos de oposición en relación a la fuerza política del gobierno⁴⁹. Si calculamos el IEO para Costa Rica en la administración pasada y la actual obtenemos las siguientes cifras, para el año 2002 da un total de 0,723 y para el 2006 un total de 0,043.

El resultado real que arrojan estas cifras es que si el IEO es igual a cero entonces el partido de gobierno controla la Asamblea, si es igual a uno quiere decir que el partido típico de oposición tiene el mismo tamaño legislativo que el partido de gobierno, si el valor es superior a uno sugiere que la oposición es más poderosa que el partido de gobierno⁵⁰.

Por lo que en el caso de Costa Rica podemos decir que en 2002, el IEO estaba más cerca de 1 con lo que la oposición, en ese momento el PLN, era casi tan poderosa como el partido oficialista; mientras que para el año 2006 la oposición esta más cerca de ser cero que de ser uno, con lo que se le resta poder a la misma, esto a pesar de ser más numerosa, lo cuál lo podemos atribuir a que en la actualidad existe un alto nivel de fragmentación a lo interno de la Asamblea, lo que no le permite articularse y ser realmente efectiva.

Con respecto a esto, Jean Paul Vargas, considera que los parlamentos centroamericanos sufren de “*demasiada poca oposición*”, esto por que parte de que la oposición no debería igualarse al obstruccionismo, añade además, citando a Pasquino, que la oposición muchas veces no cuenta con los mecanismo institucionales necesarios para hacer valer su existencia, por estas razones se podría considerar que en el caso de Costa Rica, la oposición es demasiado poca, no por que proporcionalmente sea pequeña, sino por que institucionalmente no cuenta con la capacidad instrumental de oponerse.

Mecanismos formales e informales de control y fiscalización política de la oposición parlamentaria

De acuerdo con Alex Solís, el control parlamentario se puede definir como la actividad formal e informal que es llevada a cabo por el Poder Legislativo cuyo propósito es la determinar si las acciones del Poder Ejecutivo y demás órganos públicos, así como las de sus funcionarios, se ajustan al ordenamiento jurídico y al respeto de los valores éticos en el ejercicio de la función pública, es decir, comprobar si la actividad de la Administración Pública está orientada a satisfacer la voluntad popular⁵¹.

Existen diferentes mecanismos de control parlamentario, los cuáles se pueden clasificar entre formales e informales, siendo los primeros, los previstos en la Constitución Política, tales

⁴⁹ Ídem.

⁵⁰ Ídem.

⁵¹ Solís, Alex. Control Parlamentario. Primera Edición. Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia. San José, Costa Rica. 1995.

como el voto de censura, las interpelaciones entre otros. Por otro lado, los procedimientos de control informal son los que se caracterizan por encontrarse fuera de una regulación expresa en la Constitución Política.

Dentro de los controles formales se encuentran el voto de censura y las interpelaciones. El primero consiste en un voto negativo a la conducta de un ministro en caso de que este haya actuado contrario al ordenamiento jurídico, para su ejecución es únicamente necesario la denuncia del perjuicio público, sin embargo este mecanismo no posee efectos jurídicos reales, ya que no implica la destitución del ministro, ni es tampoco vinculante para que el Presidente lo destituya o le solicite su renuncia, por lo que su resultado es una simple sanción moral, que en la mayoría de los casos opera más bien como una medida correctiva y preventiva.

Por otro lado, como se esbozo anteriormente, los diputados tienen derecho a hacer llamar a cualquier Ministro para que este comparezca ante la Asamblea y de informes o explicaciones sobre los asuntos que se discuten, este mecanismo se conoce como interpelaciones. Cuando se hace este llamado, el Ministro debe presentarse a la Asamblea y allí el presidente de ésta le indicará el motivo de su comparecencia y le concederá la palabra para que realice una exposición de explicaciones frente al caso en cuestión, una vez que este realizó las explicaciones debidas se pasa a las preguntas por parte de los diputados⁵².

Este mecanismo constituye uno de los elementos que posee la oposición y en general los diputados en sí para hacer que los ministros realicen una especie de rendición de cuentas sobre su accionar.

Otro de los mecanismos existentes es también es la concurrencia voluntaria de los ministros al Plenario Legislativo, ya que estos deben comparecer ante el Plenario Legislativo no sólo cuando son llamados mediante el mecanismo de interpelación, sino también por su propia voluntad cuando las circunstancias así lo ameriten, esto con el fin de aclarar asuntos referentes a los proyectos del gobierno. Este mecanismo tiene una utilidad relativa como control parlamentario, ya que al ser de carácter voluntario depende de la habilidad que posean las fracciones de oposición para el manejo del mismo.

Otro mecanismo que se puede considerar como un instrumento de control es la Memoria anual de los Ministros, la cuál está contemplada en el artículo 144 de la Constitución Política, consiste en una memoria sobre los asuntos de su dependencia y debe ser entregada a la Asamblea Legislativa durante los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias; a pesar de esto, Solís señala que este mecanismo es ineficaz en Costa Rica, por que no existe una definición exacta de lo que es una memoria, por lo que cada ministro lo hace a su manera y muchas veces resulta en su propia exaltación⁵³.

Además, el Presidente de la República también elabora un informe escrito que presenta a la Asamblea Legislativa, el cuál hace alusión a los asuntos de la Administración, éste también debe ser presentado a la Asamblea Legislativa al inicio del período anual de sesiones y el

⁵² Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Reglamento de la Asamblea. En: www.asamblea.go.cr.

⁵³ Solís, Alex. Op. cit.

propósito principal de éste es informar al país, y a partir de éste informe los diputados pueden elaborar un análisis de su labor y se constituye así en uno de los mecanismos de control más antiguos.

Otro de los mecanismos utilizados son los informes solicitados por la Asamblea Legislativa, según los cuáles los ministros y las instituciones del Estado deben rendir los informes que la Asamblea les solicite y estas solicitudes deben ser atendidas de manera prioritaria y con prontitud por las instituciones y los funcionarios.

Por otro lado cabe señalar también que constitucionalmente, la Contraloría General de la República fue creada con el propósito de ser un ente auxiliar a la Asamblea Legislativa en la fiscalización de la Hacienda Pública, pero en la práctica la primera es la que ejerce por completo esta potestad, sin embargo un mecanismo de mucha importancia es la comisión de control del gasto y del ingreso, ya que este constituye un aspecto muy importante en la gestión parlamentaria, pues es el órgano que en la Asamblea ejerce control sobre la ejecución de los presupuestos del sector público⁵⁴

Muchas veces los medios de comunicación actúan como agentes de oposición o bien únicamente incitan al escándalo, ya que en muchos casos estos constituyen instrumentos de la oposición para hacer evidentes temas de control o fiscalización política que en el Plenario la oposición no puede discutir.

Comisiones legislativas investigadoras

De acuerdo al inciso 23 del artículo 122 de la Constitución Política, la Asamblea se encuentra en la potestad de nombrar comisiones que le permitan investigar cualquier asunto que la Asamblea encomiende y rendir un informe correspondiente

Estas comisiones que nombra la Asamblea para estudiar un asunto determinado o el cumplimiento de una misión, se componen normalmente de tres, cinco, siete o nueve diputados. A esta comisión se le establece un tiempo límite para la entrega de un informe final, el cuál debe darse a conocer a los diputados de forma impresa o por cualquier otro medio⁵⁵.

El presidente de estas comisiones puede solicitar cualquier clase de informes a las instituciones del Estado, solicitudes que deben ser atendidas con prontitud y con una clara prioridad por estas instituciones y sus funcionarios. Además el presidente de la comisión tiene la potestad de, aprobando previamente una moción para el caso, convocar la presencia de funcionarios y particulares si consideran que es necesaria su comparecencia para la

⁵⁴ Cesar Zúñiga. *Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006 ¿Democracia parlamentaria o democrática procedimiento?* En: Duodécimo Informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Estado de la Nación. En: www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Gestion_parlamentaria_2005-2006

⁵⁵ Asamblea Legislativa. Reglamento de la Asamblea Legislativa. Op. cit.

discusión del asunto que se discute en la comisión, estos serán interrogados por los diputados⁵⁶.

Todas las personas que sean convocadas deben asistir, lo pueden hacer en compañía de un abogado y negarse a declarar en los casos que la constitución o la ley se lo permita, estas personas deben ser juramentadas y en caso de que atenten contra la verdad se aplicarían las sanciones correspondientes.

Con respecto al desempeño de estas comisiones, Alberto Cortés señala que tienen poca sustancia y que son más parte de un juego artificial sin resultados, ya que no se hace uso de estas comisiones para tener control político porque solamente investigan temas coyunturales, agrega que son un truco que se usa para esconder el problema principal que es la estructura política del país⁵⁷.

Por otro lado César Zúñiga alega que estas comisiones son muy débiles porque la Asamblea Legislativa fue construida desde una visión jurídica, por lo que es una máquina de hacer leyes, lo que le da una orientación más legislativa que política y no ejerce mucho control político. Añade que la Asamblea casi no se alimenta de los recursos que tiene, se hacen más discursos sin orientación política estratégica⁵⁸.

Algunos entrevistados que prefirieron el anonimato indicaron que las comisiones investigadoras de la Asamblea generalmente, son una pérdida de tiempo y de recursos, esto debido a que la función de las comisiones investigadoras es responder a un escándalo que se publicó en los medios de comunicación, pero que los resultados no tienen ninguna consecuencia institucional, ya que añaden que, estos se archivan o la comisión muere cuando cambia la administración y que en general estas comisiones investigadoras son usadas por políticos que se quieren perfilar.

Por lo que en general podemos ver que las comisiones investigadoras efectivamente responden más a puntos coyunturales y no tienen una continuidad efectiva en el control político que deberían y a pesar de esto cuando sesionan, los resultados que producen nunca son determinantes o bien tardan demasiado en definirlos.

Productividad legislativa

La producción de leyes es una de las funciones más importantes en la Asamblea Legislativa, o al menos así ha tendido a presentarse a la misma, como un espacio en que la tramitación de iniciativas toma la mayoría del tiempo en las legislaturas, además este rubro suele ser el punto con el que más se evalúa la eficiencia y eficacia de este órgano.

Como hemos venido mencionando, esta función la ejercen tanto los miembros de la Asamblea como el Poder Ejecutivo y determina en muchos casos el protagonismo de ambos actores en

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Cortés Alberto. Entrevista realizada a Alberto Cortés. Op. cit.

⁵⁸ Zúñiga, Cesar. Entrevista realizada a Cesar Zúñiga.

este ejercicio legislativo, además de evidenciar en datos numéricos el trabajo con respecto a legislaciones en cada administración.

El período de la Administración Pacheco fue uno de los menos productivos en este aspecto, ya que para el periodo 2004-2005 la producción de leyes en el período fue una de las más bajas en los últimos 15 años. Sólo 30 de los 68 proyectos enviados por las comisiones fueron aprobadas por el plenario⁵⁹. Por otra parte, no sólo la cantidad de leyes fue baja, sino que la mayoría de las que fueron aprobadas tenían carácter sectorial o comunal, en detrimento de las de importancia nacional. Además, existe un lento trámite por el que atraviesan los proyectos; se estima que el promedio de duración es de unos 600 días. Así, la productividad individual fue de 0.53 leyes por diputado, aproximadamente.

Los cuadros que se presentan a continuación presentan la cantidad de proyectos de ley que se han presentado en la Asamblea Legislativa según su proponente para la administración 2002-2006 y la actual administración, así como los cuadros de el número de leyes aprobadas en el Congreso durante ese período.

Cuadro N° 8

Total de proyectos de ley presentados por partido (2002-2006)

Proponente	Total
Poder Ejecutivo	182
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	334
Partido Liberación Nacional (PLN)	223
Partido Acción Ciudadana (PAC)	92
Varios Partidos	325
Partido Movimiento Libertario (ML)	114
Partido Bloque Patriótico	77
Partido Renovación Costarricense	40
Partido Auténtico Herediano	31
Otros	56
Independiente	17
TOTAL	1491

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del departamento de servicios parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

⁵⁹ Periódico La Nación. Sección Nacionales del día Lunes 14 de noviembre, 2005. En: www.nacion.com.

Cuadro N° 9

Total de leyes aprobadas según proponente (2002-2006)

Proponente	Total
Poder Ejecutivo	63
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	59
Partido Liberación Nacional (PLN)	10
Partido Acción Ciudadana (PAC)	3
Varios Partidos	54
Partido Movimiento Libertario (ML)	3
Partido Bloque Patriótico	1
Partido Renovación Costarricense	1
Partido Auténtico Herediano	0
Otros	3
Independiente	0
TOTAL	197

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del departamento de servicios parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Cuadro N° 10

Total de proyectos de ley presentados por partido (2006-2007)

Proponente	Total
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	82
Partido Movimiento Libertario (ML)	37
Partido Acción Ciudadana (PAC)	44
Partido Liberación Nacional (PLN)	130
Partido Frente Amplio	10
Partido Restauración Nacional	13
Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE)	54
Partido Unión Nacional (PUN)	63
Varios partidos	64
Poder Ejecutivo	50
Otros	19
TOTAL	566

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del departamento de servicios parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Cuadro N° 11

Total de leyes aprobadas según proponente (2006-2007)

Proponente	Total
Partido Unidad Social Cristiana (PUSC)	24
Partido Movimiento Libertario (ML)	1
Partido Acción Ciudadana (PAC)	4
Partido Liberación Nacional (PLN)	6
Partido Frente Amplio	0
Partido Restauración Nacional	0
Partido Accesibilidad Sin Exclusión (PASE)	0
Partido Unión Nacional (PUN)	0
Varios partidos	16
Poder Ejecutivo	18
Otros	6
TOTAL	75

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos del departamento de servicios parlamentarios de la Asamblea Legislativa.

Transfuguismo Parlamentario

Por Transfuguismo Parlamentario entendemos la tendencia al cambio de partido político o bancada parlamentaria, o bien abandono de la estructura partidaria por parte de los diputados en el ejercicio legislativo.

Considerando entonces el transfuguismo como el abandono de un diputado de sus filas partidarias podríamos decir que en el caso de Costa Rica si ha crecido la tendencia en este sentido, al menos en la administración anterior, donde con agrupaciones políticas que se iniciaban en la Asamblea los conflictos tendían a aflorar, con respecto a la actual administración es un tema muy reciente a un año de iniciado el mandato, sin embargo se ha presentado recientemente un caso de transfuguismo parlamentario.

En la administración anterior se presentaron varios casos de transfuguismo parlamentario a lo interno de la Asamblea, en los partidos que por primera vez formaban parte de esta. El partido Acción Ciudadana, que participó por primera vez en las elecciones de 2002, logró acreditarse 14 escaños legislativos y durante su campaña fue enfático en la importancia de un real código de ética a lo interno de los partidos, así como también señaló la importancia del ataque al despilfarro y la corrupción.

Posteriormente durante la administración, algunos diputados no se encontraban de acuerdo con lo rígido que este código de ética estaba siendo con sus miembros, por lo que seis de los catorce diputados decidieron separarse de la fracción del PAC. Estos seis diputados que salieron de su partido conformaron por su parte el Bloque Patriótico Parlamentario.

Por otro lado, el Partido Movimiento Libertario, considerado como el partido con mayor apego ideológico, en 1998 logró su primera inserción en la arena legislativa con la diputación de Otto Guevara, cuatro años más tarde en el proceso electoral de 2002, el ML logró sumar un total de seis diputados para la Asamblea Legislativa. Más tarde uno de estos diputados postulado por la provincia de Heredia se separó del ML y formó el Partido Auténtico Herediano.

También durante este periodo, dos diputados del PLN y dos diputados del PUSC se separaron de sus fracciones y se declararon independientes.

Con respecto a todos los tránsfugas anteriormente mencionados, podemos señalar que este periodo como ya analizamos con anterioridad fue altamente convulso para las estructuras de los partidos mayoritarios, con lo que la lealtad partidaria dejaba de ser un valor importante a lo interno del partido.

Este escenario también dificultó la dinámica interna de la Asamblea, ya que hizo más difícil la negociación entre las fracciones, que ahora eran más numerosas o bien diputados individuales, y la consecución de acuerdos.

En la presente administración, recientemente en el mes de septiembre de 2007, la Diputada Evita Arguedas del Movimiento Libertario, se separó de su fracción y se declaró independiente, lo cuál ha causado gran controversia en el Congreso, esto por que el Movimiento Libertario ha formado una alianza con el PLN en torno al TLC, alianza en la que la Diputada Arguedas ha defendido con mucho fervor. En los últimos meses la fracción libertaria se ha opuesto bastante al oficialismo y han querido abandonar la alianza que mantienen con este partido, frente a lo que la diputada Arguedas reaccionó de manera reacia a hacerlo, por lo que se dieron enfrentamientos entre esta y su bancada, quienes la acusaban de un extremo acercamiento con la fracción de gobierno.

Ante la aparición de múltiples conflictos, el pasado 5 de septiembre la diputada decidió separarse de la fracción y declararse independiente alegando que su razón principal es su desacuerdo en abandonar la alianza entablada con el PLN, agregando además que la fracción libertaria se ha caracterizado por ser obstruccionista y extremista. Frente a su renuncia la bancada libertaria la acusa de plegarse demasiado a la fracción de gobierno, además la tildan como oportunista y traicionera.

A pesar de que este es el único incidente de transfugismo que se ha presentado en la Asamblea Legislativa en el período actual, refleja una vez más conflictos a lo interno del Congreso que en muchas ocasiones se tornan en personales e imposibilitan los acuerdos y tiñen a la Asamblea de un ambiente bastante conflictivo donde imperan las confrontaciones que retrasan las funciones importantes del Congreso.

Espacios de encuentro entre la oposición parlamentaria y los grupos de presión

El reglamento de la Asamblea Legislativa señala que es posible que dentro de las comisiones especiales, se puede integrar a otras personas que no sean legisladores, esto cuando lo fuere necesario, y estos contarán únicamente con carácter de asesores, los cuales tendrán derecho a voz pero no a voto, estas comisiones se denominan comisiones especiales mixtas⁶⁰.

La conformación de estas comisiones mixtas nunca ha sido un recurso constante dentro de la Asamblea, el último de estos intentos se dio como consecuencia a las movilizaciones por el denominado Combo del ICE, que llevo a una comisión mixta, que se integro por tres miembros de los sindicatos del ICE, dos miembros de la pastoral social de la Iglesia Católica, un representante de los movimientos estudiantiles y uno del movimiento ambientalista.

Este fue un claro encuentro de los grupos de presión, que después de utilizar toda clase de mecanismos formales e informales de protesta, gracias a la presión de su movilización se dio paso a esta experiencia de negociación en la que la oposición parlamentaria jugaba un importante papel.

Adicionalmente en 1999, se creó una oficina de iniciativa popular, cuyo objetivo es facilitar y promover una fluida comunicación entre los representantes y los representados, por lo que brinda información acerca del estado de los proyectos de ley, comisiones, sesiones, actas, legislación. Además recibe propuestas, sugerencias y anteproyectos de los costarricenses, las cuáles una vez resumidas son puestas en conocimiento de los legisladores⁶¹

Sin embargo, esta oficina no puede considerarse un real mecanismo de encuentro entre la oposición y los grupos de presión, ya que a pesar de que su mecanismo de facilitación de información es eficiente, su objetivo de iniciativa popular legislativa es un proceso burocrático y desorganizado, ya que el hacer llegar a un diputado la propuesta de proyecto de ley toma tiempo y además de esto, éste necesita estar interesado en la misma, lo cuál es bastante difícil, por lo que su éxito real es muy limitado.

Frente a este tema Luís Guillermo Solís señala que hay poca comunicación de parte de la Asamblea con los grupos referenciales de la sociedad, ya que alega que no existe un soporte constante de la misma y que generalmente, hay una mala relación con los grupos de presión⁶².

Por otro lado, Ana Naranjo, jefa de planificación nacional del Instituto Nacional de la Mujer INAMU, apunta que en este momento la relación con los grupos de presión depende de cada diputado, ya que señala que algunos diputados abren su oficina y atienden a los grupos de presión por intereses y por temas, pero alega que todos atienden a los grupos de presión de acuerdo de sus intereses, añade además que con la creación de la Oficina de Iniciativa Popular se demuestra que sí se abren espacios, pero todavía hay pocas iniciativas formalizadas., concluye que lo que es formalizado son las audiencias en las Comisiones, pero apunta que no

⁶⁰ Asamblea Legislativa. Reglamento del Congreso. Op.cit.

⁶¹ Asamblea Legislativa. Oficina de iniciativa popular. En: <http://www.asamblea.go.cr/iniciatva/iniciatv.htm>

⁶²Solís, Luís Guillermo. Entrevista realizada a Luís Guillermo Solís. Op.cit.

se puede dar una garantía a cada grupo que va a estar invitado, ya que depende mucho de contactos y el tema específico⁶³.

Por último podemos referirnos a lo que argumentó Daniel Matul cuando dijo que la Asamblea nunca se ha vinculado con la gente, ya que hay poca relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y los colectivos sociales y señala además que el lobby debería ser distinto, con reglamento, tradición y seguimiento, agrega que no cada acción es incidencia, pero alega que para el tico es igual usar bloqueos, marchas o reuniones formales⁶⁴.

4.2 Oposición extraparlamentaria

Tipos de grupos de presión

Cuando hablamos de grupos de presión nos referimos a grupos sociales organizados, con intereses definidos, que ejercen presión sobre los poderes políticos para intentar la derogación o la adopción de medidas que favorezcan o bien que no menoscaben sus intereses.

Para el caso de Costa Rica, los grupos de presión actúan en momentos coyunturales específicos donde efectivamente sus intereses se ven envueltos en las decisiones del gobierno. Como hemos analizado anteriormente la última década se ha caracterizado por su alta movilización social, en la que en muchos casos los distintos grupos de presión convergen sobre un mismo interés.

Los grupos de presión en Costa Rica se organizan para hacer demandar necesidades o ejercer presión sobre temas tales como la defensa del trabajo, la mejora en calidad y costo de los servicios, la participación en la toma de decisiones, implementación u oposición a ciertas leyes o tratados, defensa del ambiente, de la educación, de los derechos y mejoras en la calidad de vida entre otros⁶⁵.

En Costa Rica podemos identificar a los grupos de presión de acuerdo a su situación económica o laboral, que independientemente del estado de la misma, los empuja a tratar de influir sobre el gobierno para su beneficio; existen también grupos de presión relacionados a cuestiones ideológicas, pero en menor proporción, o bien existen grupos de presión que no solo demandan sobre su posición económica y laboral, si no que conjuntamente con esta sobre su posición ideológica y en algunos casos por desacuerdo con el rumbo del país y el futuro del mismo sin dejar de lado los intereses que los unen.

Podemos mencionar desde trabajadores del sector público (sindicatos), trabajadores del sector privado, grupos empresariales, estudiantes universitarios y de secundaria hasta un

⁶³ Naranjo, Ana. Entrevista realizada a Ana Naranjo, jefa de planificación nacional INAMU, por Fundación Arias el día 19 de marzo.

⁶⁴ Matul, Daniel. Entrevista realizada a Daniel Matul. Op.cit.

⁶⁵ Mora Solano, Sindy. Acciones Colectivas de la Sociedad Costarricense 2000-2005. En: Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Estado de la Nación. En: www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Acciones_colectivas%202005-2006.pdf

conglomerado de la sociedad civil heterogéneo que comparte ciertos intereses y en muchos casos los medios de comunicación actúan como grupos de presión con sus intereses definidos y en menor medida, pero sin dejar de ser importante, la Iglesia también funge algunas veces como grupo de presión.

En muchas ocasiones, las Organizaciones no Gubernamentales (ONG) constituyen un grupo de presión, esto dependiendo de los temas que traten, ya que tienen la facilidad de hacer públicas sus opiniones y movilizar algunos sectores sociales, un claro ejemplo de esto son las ONG de carácter ambientalista, que en muchas ocasiones encabezan los movimientos de oposición en lo referente al medio ambiente.

Con respecto a este tema, Ana Naranjo apunta que el grupo que está mejor organizado y tiene mayor influencia son los empresarios, además agrega que los sindicatos son más visibles, pero que los únicos que son bien organizados y tienen incidencia son los sindicatos de los empleados públicos como RECOPE, los educadores o los que trabajan en el sector de salud. Además agrega que las instituciones públicas en la práctica ejercen presión también para incidir en los proyectos, así como también los medios de comunicación⁶⁶.

Álvaro Murillo considera que los principales grupos de presión son los exportadores, empresarios, maestros y sindicatos aunque alega que estos ejercen presión hacia el poder ejecutivo para mantener el statu quo, agrega también que los medios de comunicación también son un grupo de presión, pero a la vez son el objeto de presión de otros grupos⁶⁷.

Por otra parte Luís Guillermo Solís afirma que estos grupos son muy cambiantes, pero que generalmente, el grupo con más influencia son las cámaras empresariales que siempre están metidas, además alega que los sindicatos (especialmente ANEP, ANDE) y campesinos tienen mucha importancia también, así como las Universidades y los estudiantes, agrega que la iglesia católica parece que va a tener más peso en esta legislatura por el tema de la educación pública⁶⁸.

Laura Prado sostiene que el grupo más importante es la prensa, opina que los empresarios están muy bien organizados y ejercen una influencia grande., además señala que los sindicatos son muy fuertes y más visibles que los empresarios, pero que tienen menos influencia, ya que uno ve más al líder de un sindicato que al sindicato propio (caudillo)⁶⁹.

Condiciones que determinan el poder de los grupos de presión

Las condiciones de poder de estos grupos están más que todo determinadas por la coyuntura, ya que la mayoría se manifiesta frente a un hecho específico con el que no están de acuerdo,

⁶⁶ Naranjo, Ana. Entrevista realizada a Ana Naranjo. Op. cit

⁶⁷ Murillo, Álvaro. Entrevista realizada a el periodista de la Nación Álvaro Murillo por la fundación Arias el día 3 de mayo de 2007.

⁶⁸ Solís, Luís Guillermo. Entrevista realizada a Luís Guillermo Solís. Op.cit.

⁶⁹ Prado, Laura. Entrevista realizada a la asesora parlamentaria Laura Prado por la Fundación Arias, el día 14 de marzo de 2007.

por lo que esto les genera una cierta legitimidad de presionar, aunque no lo comporta toda la población.

Además la Constitución establece la legalidad de manifestarse pacíficamente, con lo que bajo el discurso de un país defensor de la paz y con gran tradición democrática los grupos de presión se revisten de poder para ejercer presión alegando también la necesidad de que el sistema no solo sea representativo sino también participativo, por lo que estos factores son los que más determinan su ámbito de poder, alegando también una defensa a su soberanía.

Sin embargo, este no es el caso de todos los grupos de presión, ya que algunos cuentan con un amplio poder económico que determina por completo su accionar y por lo tanto su capacidad de incidir y ejercer presión en el gobierno para la inclusión de sus intereses, por lo que el factor económico es el mayor determinante en estos casos.

Por otro lado, otros factores importantes que determinan el poder de los grupos de presión es la capacidad de movilización que poseen frente a una causa específica y como su discurso muchas veces genera un impacto en la población capaz de concentrar grandes movilizaciones en defensa de esa causa específica, haciendo entonces referencia a la sensibilidad social, con lo cuál la estrategia de congregación y movilización se hace más manejable.

Además también es importante señalar que los grupos de presión poseen una gran capacidad de análisis político y de negociación que les permite emitir criterios y elaborar estrategias de oposición basados en su propio análisis de la información y sumado a esto, aprovechando el manejo mediático por parte de los medios de comunicación, pueden sacar a la luz sus puntos de vista, sin que esto sea del todo positivo.

Otro de los puntos importantes a favor de los grupos de presión es su capacidad de articularse en coaliciones, y sumar fuerzas entre diferentes actores de presión para oponerse o ejercer presión al Gobierno sobre determinada tema de agenda, por lo que ese poder de cohesión es determinante también en su accionar.

Principales modos de actividad y técnicas de presión

Los grupos de presión hacen uso de diferentes métodos para tratar de hacer que sus intereses se incluyan en la agenda o bien tratar de establecer cambios en la toma de decisiones de los altos mandos.

Utilizan desde peticiones de carácter formal firmadas que hacen llegar a algún alto puesto importante, hasta reuniones entre jefes y líderes de los grupos de presión con el fin de discutir sobre temas de interés de estos. Además cuando se trata de ejercer mayores niveles de presión, los grupos, con cierto grado de cohesión, se organizan en grandes movilizaciones sociales, marchas pacíficas con un alto número de participantes, así como también paro en las labores (más que todo en lo referente a cuestiones de carácter laboral en el sector público),

bloqueo de calles o manifestaciones sociales en las cercanías de los centros físicos de los poderes del país, como la Asamblea Legislativa, el TSE, entre otros.

Otros grupos de presión con mayor capacidad económica para incidir utilizan a los medios de comunicación y campañas más elaboradas para hacer dejar claro sus intereses y ejercer presión sobre el Gobierno.

Ante esto Harold Villegas sostiene que las estrategias más comunes son los medios informales, pero con temas como el TLC se ven más campañas y manifestaciones que antes, además opina que el discurso dominante dice que las manifestaciones no son legales, pero son una manera formal de la expresión de la opinión pública⁷⁰.

Por su parte Laura Prado, asesora parlamentaria, apunta que cuando un tema ya está en la agenda, los grupos se manifiestan, ya que no es común que los grupos pongan un tema en la agenda y que además utilizan marchas, protestas (TLC), huelgas (ICE), alianzas con diputados minoritarios, boletines, volantes, que tienen mucho efecto en la población⁷¹.

Finalmente, Alberto Cortés opina que el mecanismo depende del tema, pero que por lo general hacen uso de movilizaciones sociales, protestas, Internet, radio local para promover debate, conversaciones, encuentros en comunidades, sugiere que hay un tejido en todo el país⁷².

Papel de los medios de comunicación como promotores de la oposición parlamentaria

Los medios de comunicación juegan un papel muy importante como mecanismo de oposición, también constituyen un grupo de presión que mantiene determinados intereses y juega con los mismos para ejercer algún tipo de presión o bien provocar a otros grupos, o provocar a la sociedad civil en general ya que no solo tienen un gran poder económico, sino que también tienen una capacidad para cambiar el estado de las cosas, tal como sucedió con los escándalos de corrupción que involucraban a tres expresidentes en el 2004 (en este caso parece haber favorecido a la oposición, directa o indirectamente, que en ese momento era PLN, ya que el partido de gobierno se debilitó por completo en este punto, mientras el partido de oposición no se vio gravemente afectado).

Por constituirse en un grupo de presión más, que disfrazadamente define sus intereses e influye en la toma de decisiones, tienen una posición definida, algunos se inclinan más por un partido que por otro, por lo que no se les puede ligar a todos los medios de comunicación como un conjunto que promueve la oposición parlamentaria, sino que actúa en su propio beneficio.

⁷⁰ Villegas, Harold. Entrevista realizada al asesor parlamentario Harold Villegas por la Fundación Arias, el día 26 de abril de 2007.

⁷¹ Prado, Laura. Entrevista realizada a Laura Prado. Op.cit.

⁷² Cortés, Alberto. Entrevista realizada a Alberto Cortés. Op. cit.

Sin embargo los medios de comunicación, en ciertas ocasiones pueden más bien funcionar como mecanismos para el ejercicio de la oposición parlamentaria, como se menciono anteriormente, el poderío de los medios permite modificar la agenda y si estos hacen de conocimiento público un tema fundamental para la oposición que no ha encontrado espacio en el plenario, inmediatamente este tema se va a convertir en uno de discusión a lo interno de la Asamblea, pero sin que los medios de comunicación dejen de ser actores individuales con sus propias demandas.

Ante este tema, Olman Villareal argumenta que los medios de comunicación se han convertido en un cuarto poder, y que detrás de ellos se encuentran grupos económicos muy poderosos⁷³.

Carlos Sandoval, director del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, sostiene que los medios de comunicación son terriblemente portavoces, que contribuyen mucho a la apatía de la gran mayoría de la población, ya que no tienen espacios para el debate, y se ven a ellos mismos como los representantes no electos de la ciudadanía, agrega que no rinden cuentas, y tienen una pretensión de objetividad en los editoriales y de no tomar un lado oficialmente, pero afirma que están en uno, Sandoval denomina a este fenómeno como periodismo del siglo veinte⁷⁴.

Otro de los factores que convierte a los medios de comunicación como promotores de la oposición parlamentaria, es como se menciono anteriormente, el hecho de que el debate político se ha trasladado a los medios de comunicación, lo que les otorga una gran preponderancia en la vida política, ya que la sociedad civil tiende a tener una alta credibilidad en el manejo que estos le dan a la información y se convierte en el escenario en el que se enfrenta muchas veces el oficialismo y la oposición.

Conflictos de la oposición extraparlamentaria con el Poder Ejecutivo

Los grupos de presión en Costa Rica se han constituido en un actor muy importante en la dinámica política del país y en muchas ocasiones han logrado poner al gobierno en posiciones donde terminan cediendo ante las peticiones de estos o bien entrando en procesos de negociación para lograr acuerdos que en todo o en parte logren satisfacer las demandas emanadas por los grupos de presión, por lo tanto han logrado en muchas ocasiones cambiar el curso de la agenda de gobierno, volcando está en otra dirección o bien frenando por un completo un tema en particular.

En el período en estudio se han presentado un gran número de conflictos entre el ejecutivo y los grupos de presión, si bien algunos han tenido repercusiones menores, otros han logrado generar mucha movilización social y producir grandes cambios en el sistema.

⁷³ Villareal, Olman. Entrevista realizada a Olman Villareal. Op.cit.

⁷⁴ Sandoval, Carlos. Entrevista realizada a Carlos Sandoval, director del Instituto de Investigaciones sociales de la Universidad de Costa Rica, por la Fundación Arias, el día 10 de mayo de 2007.

Los conflictos los protagonizan distintos grupos de presión desde estudiantes de secundaria, sindicatos, trabajadores públicos, maestros, estudiantes universitarios y otros sectores como los taxistas, agricultores, muellersos, ambientalistas entre otros. Los métodos como ya analizamos suelen ser variados y van desde protestas pacíficas a peticiones, marchas, bloqueos, huelgas, paros entre otros.

Por ejemplo en junio de 1998 estudiantes de secundaria realizaron huelgas, paros y marchas reclamando al gobierno destituir a directores y exigir la aprobación de los uniformes deseados, este tipo de protesta se ha presentado en varias ocasiones y en distintos puntos del país, en la que los sectores estudiantiles de secundaria han alzado las voces para hacer peticiones al gobierno, en algunas ocasiones estas manifestaciones han presentado algunos brotes de violencia, pero sin duda alguna estos conflictos preocupan en gran medida al ejecutivo, ya que afecta la institucionalidad del sistema educativo y representa un gran reto satisfacer las demandas de la educación pública con pocos recursos y una gran cantidad de estudiantes.

En esta misma línea, los educadores también han representando parte de los conflictos con el poder ejecutivo, lo que viene a afectar también al sistema educativo, ya que los paros y huelgas que en ocasiones protagonizan paralizan la continuidad de la rutina estudiantil. Por ejemplo en febrero de 1999 las principales organizaciones magisteriales, Asociación Nacional de Educadores (ANDE) y Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza (APSE), realizaron paros y huelgas y paros con el fin de presionar al gobierno que no aplicará los cambios en las pruebas de bachillerato y en el sistema de pensiones del Magisterio Nacional. Más tarde en el año 2003 los educadores pertenecientes al Magisterio de Pensiones realizaron huelgas en el sistema educativo para presionar al gobierno por un atraso en los giros para 3804 comedores escolares, además por problemas en el transporte estudiantil y por un cambio en el régimen de pensiones del Magisterio.

Este grupo de presión constituido por los educadores, constituye también uno de los más importantes, ya que logran paralizar un sector muy importante del país, como lo es el educativo, por lo que directa o indirectamente muchos sectores de la población se ven afectados por las huelgas y los paros que estos realizan.

Por otro lado dentro del período en estudio, nos podemos referir a distintas manifestaciones que se realizaron en la provincia de Limón, las cuáles a pesar de diversa índole lograron paralizar en diferentes ocasiones a la provincia.

Estas se han dado básicamente desde dos grupos, el primero de estos es el de los muellersos o bien exmuellersos, que en ocasiones han tomado parte en manifestaciones, huelgas y diálogos con el gobierno, por ejemplo en noviembre del año 1999, dirigentes de exmuellersos, acompañados por dos diputados de la Asamblea reclamaban 775 millones por indemnizaciones y otros gastos. La importancia que este grupo es que tiene la capacidad de paralizar el comercio, ya que al suspender funciones en los muelles se genera un atraso laborar que implica grandes pérdidas económicas para el gobierno, por lo que la mayoría de las veces el ejecutivo esta en disposición para negociar con estos sectores y llegar a consensos

de mutuo beneficio. Esta protesta volvió a tener lugar en julio del año siguiente, donde los exmuelleros reclamaban parte del dinero negociado el año anterior, el cuál no había sido entregado en su totalidad.

Por otro lado, se encuentran las protestas y movilizaciones protagonizadas por extrabajadores de fincas bananeras quienes reclamaban al gobierno el pago de indemnizaciones por daños causados, tales como esterilidad, por el uso del plaguicida Nemagón, para lo cuál emplearon métodos como obstaculización de carreteras, marchas, huelgas, bloqueos, paros de labores, tanto en julio como en diciembre del año 2000.

Otras manifestaciones que tuvieron lugar en la provincia de Limón fueron las realizadas por transportistas y camioneros quienes solicitaban condiciones de protección para no ser desplazados por grandes compañías de movilización de mercadería, por lo que bloquearon importantes carreteras mediante el uso de furgones, donde ocurrieron enfrentamientos violentos con las autoridades, lo cuál ocurrió en diciembre de 2000. En este mismo año, exfuncionarios del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), demandaron pagos de anualidades adeudadas

Otro de los grupos de presión de gran importancia en el país es el constituido por los sindicatos de las instituciones públicas del país, los cuales han llevado a cabo distintas movilizaciones para realizar peticiones al gobierno. En agosto de 1999, los empleados públicos de ANEP, el sindicato de trabajadores del Instituto Nacional de Seguros (INS), educadores, trabajadores del ICE, empleados de la CCSS, tenían la petición de ventajas económicas por la insatisfacción de un ajuste salarial, por lo que entraron en una huelga de siete días, la cuál tuvo un fuerte impacto en los servicios de clínicas y hospitales, así como marchas y paros y huelgas de hambre por parte de algunos líderes sindicales.

Otro de los puntos importantes donde los sindicatos fueron noticia, fue el 4 de enero del año 2001, donde nuevamente trabajadores del sector público (CCSS, INS, APSE, MOPT), se unieron en reclamo de causas disímiles. Realizaron advertencias de huelgas en futuros meses si el gobierno no atendía las demandas sobre el calendario escolar, el cuál se estableció para 200 días; las pensiones, el desacuerdo del aumento salarial de 3.150 colones a la base salarial del sector público, también exigían una revisión al índice de precios al consumidor, aumentar el presupuesto del sector educativo y evitar el cierre de los colegios nocturnos. De esta forma entraron en huelga y realizaron diversas manifestaciones siempre logrando poner al gobierno, y en ocasiones al país entero, en jaque mate; con estas situaciones los sindicatos han logrado ganarse la desaprobación de algunos sectores quienes les acusan de hacer uso únicamente del “berreo” y no tener la capacidad de negociar directamente con las autoridades, claro que está que por otro lado también cuentan con el apoyo de ciertos sectores que reconocen su capacidad de presión.

Estos son algunos de los conflictos que se presentaron en el país en el período en estudio, donde como se esbozo, los estudiantes, los educadores, los sindicatos y los empleados públicos han sido los mayores protagonistas de estas movilizaciones, existiendo siempre puntos donde se generan conflictos entre estos grupos y el poder ejecutivo, teniendo muchas

veces este último que ceder ante algunas peticiones o bien establecer procesos de negociación en pro de un lograr acuerdos intermedios, debido al impacto que en muchas ocasiones estos sectores pueden traer para el día a día del país.

A pesar de que estos conflictos son de gran importancia, se han dado acciones por parte de los sectores sociales con capacidad de presión que han tenido magnitudes mayores, por lo que a continuación se hablara de ellos. En primer lugar se encuentran las movilizaciones en torno a la aprobación de las leyes del “Combo ICE” en el año 2000 y en segundo lugar las distintas acciones de presión que se presentaron en el año 2004, las que lograron ubicarlo como un período de alta movilización.

Caso de las movilizaciones en contra del “Combo del ICE”

En el año 1999 durante la Administración Rodríguez Echeverría, la Asamblea Legislativa aprobó la fusión de una serie de proyectos de ley, que se designó como “Ley para el mejoramiento de los servicios públicos de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del estado”, este fue popularmente denominado “Combo ICE”, ya que fusionaba tres diferentes proyectos de ley para ser discutidos y aprobados como uno solo. Este proyecto hacía referencia a una serie de reformas al carácter público de los mercados de telecomunicaciones, electricidad y espectro radiofónico. El trámite de estos proyectos se dio de manera muy expedita y con poca discusión o bien en la ausencia de la misma.

En Costa Rica, el ICE posee un control monopólico de las telecomunicaciones y un cuasimonopolio de la generación de electricidad, por lo que este proyecto pretendía abrir estos mercados, para que el estado dejará de tener control sobre ellos y así dar paso a la competencia privada en este sector.

El ICE es una de las instituciones autónomas más importantes del país y a pesar de contar con la desaprobación de algunos sectores de la sociedad como ente único de control de las telecomunicaciones, sectores que en ocasiones alegan mala calidad del servicio, cuando en algunos casos es realmente el impedimento de suplir sus intereses económicos; lo cierto es que la institución goza de altos niveles de apoyo por amplios sectores de la población, además de ser una institución baluarte de la sociedad costarricense.

Posteriormente el 20 de marzo del año 2000 el proyecto fue aprobado por la Asamblea Legislativa en primer debate, este proceso se caracterizó por la falta de transparencia en su tramitación, lo cuál acrecentó la desconfianza de la gente, así como la sospecha de que la misma podía estar favoreciendo intereses particulares sobre los colectivos.

Frente a la aprobación de este proyecto de ley, el descontento social de gran parte de la población se hizo sentir, no sólo frente a la apertura del mercado de las telecomunicaciones y electricidad sino también por el proceso alrededor de la aprobación del mismo, que señalaba

algunos vicios de procedimiento, así como por los claros intereses de figuras políticas del bipartidismo⁷⁵.

El 21 de marzo del año 2000, para mostrar su oposición a la aprobación del Combo ICE, trabajadores de esta institución entraron en una huelga indefinida, al igual que las Universidades estatales y también otras instituciones del país tales como RECOPE y el INS realizaron paros de labores. Se realizaron concentraciones en las afueras del edificio central del ICE, y posteriores manifestaciones hacia la Asamblea Legislativa, la cuál fue cerrada por el presidente. Además de esto, cuatro estudiantes iniciaron una huelga de hambre para manifestar su oposición a las leyes del Combo. Manifestaciones de este tipo ocurrieron alrededor de todo el país, donde en muchas ocasiones la policía empleó violencia contra los manifestantes, dejando en ocasiones heridos de bala, así como numerosos estudiantes detenidos.

Un aspecto muy importante de este conflicto entre los grupos de poder y el gobierno es que en las manifestaciones participaron un gran número de estudiantes de secundaria, con lo que muchas de estas labores se paralizaron, a pesar de representar un grupo importante para el gobierno además de ser numeroso.

A lo largo de dos semanas las manifestaciones sociales en contra de la aprobación del Combo se proliferaron por todo el país y fueron incluyendo cada vez más sectores, con lo que el país se encontraba en una parálisis institucional, además no solamente se realizaron marchas, sino también, se hicieron peticiones, bloqueo de calles, protestas, vigiliadas de oración, conferencias, conversatorios, frente a lo que el Presidente seguía en firme con la intención de aprobar este paquete legislativo.

Entre el 16 de marzo y el 4 de abril se dieron un total de 247 actos de protesta en las calles, incluidos 103 bloqueos de carreteras. El movimiento en contra del Combo ICE aglutinó sindicatos de distintas organizaciones que se integraron en el llamado Frente Cívico, así como sectores universitarios tanto estudiantes como académicos y algunos sectores de la Iglesia Católica, además de los ya mencionados estudiantes de enseñanza secundaria⁷⁶.

Por las dimensiones que generó esta movilización social se considera una de las más grandes que se ha dado en el país, al menos en las últimas décadas, además de que logró congregarse a muchos sectores del país y cohesionar sus intereses por una misma causa y poner en jaque mate al gobierno, el cuál el 4 de abril optó por revertir el proyecto y constituir una comisión mixta a lo interno de la Asamblea con representación de la movilización social, para que se analizara el texto, el cuál finalmente no siguió su curso por la vía legislativa, ya que dos semanas después, la Sala Constitucional juzgó que la ley aprobada en primer debate legislativo era inconstitucional, lo que constituyó el final de las leyes del Combo ICE.

⁷⁵ Cortés, Alberto. *Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿Nuevas tendencias en el 2002?* Op. cit.

⁷⁶ Gangas, Pilar y Retana, José. *Ciudadanos críticos: las movilizaciones contra el combo ICE en Costa Rica. En: América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 42. Ediciones Universidad de Salamanca. 2006.

Movilizaciones del año 2004

El 2004 fue un año caracterizado por fuertes conflictos políticos que trajeron como consecuencia una coyuntura de alta movilización social. Se hace referencia a las movilizaciones del 2004, ya que todas las que se dieron en este año se consideran igualmente importantes y permitieron una gran cohesión social en los grupos de presión.

Para este año se presentaron un total de 648 acciones colectivas, por estas razones se considera un año agitado en la utilización de métodos de expresión de demandas insatisfechas, lo que podemos relacionar con la poca coordinación interna con la que el entonces gobierno de Abel Pacheco dirigía al país⁷⁷.

Las movilizaciones que protagonizaron este año fueron las protestas contra el monopolio de RITEVE, la oposición al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos (TLC), la solicitud de aumento salarial para los trabajadores del sector público y las peticiones concretas para detener el aumento en el costo de la vida⁷⁸, además de otras manifestaciones no menos importantes pero de menor magnitud.

En primer lugar, en este año sectores sociales realizaron marchas pacíficas haciendo de conocimiento del gobierno su oposición a el monopolio que la empresa internacional RITEVE posee en el país con respecto a la revisión vehicular, ya que alegaban que los parámetros de revisión impuestos por esta firma no eran aplicables a los vehículos en Costa Rica, por lo que demandaban la salida de la compañía y la oportunidad de que talleres nacionales de revisión se encargaran de realizar esta labor. Estas manifestaciones se dieron en todo el territorio nacional.

Por otro lado, este año significó un año importante para la oposición al Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica, ya que este no ha sido aún ratificado por la Asamblea Legislativa y estas manifestaciones hicieron que el presidente Pacheco dudara en enviar el texto a esta instancia legislativa. A pesar de que aún al día de hoy las manifestaciones en contra y a favor de este tratado tienen lugar, ese año se dio un importante número de estas, especialmente por voceros del “no al tlc”, que protagonizaron paros, marchas, manifestaciones, peticiones, conferencias, repartición de información, todo con tal de hacer llegar al gobierno su negativa frente a este acuerdo comercial. Las manifestaciones en todo el país se prolongaron en tiempo, espacio y convocatoria, ya que también logró reunir a distintos sectores del país cohesionados bajo una misma causa.

Estas movilizaciones referentes al tratado de libre comercio constituyeron las más importantes de ese año, ya que tuvieron una mayor vigencia temporal y una mayor magnitud poblacional. Además se han mantenido a lo largo del 2005, 2006 y hasta el presente año, siendo siempre el 2004 donde más se presentaron. El logro que estas manifestaciones tuvieron fue en un primer lugar la indecisión del presidente Pacheco de enviar el tratado a la Asamblea para su ratificación, lo cuál le tomo bastante tiempo.

⁷⁷ Mora Solano Sindy. Op.cit

⁷⁸ Ídem.

Posteriormente una vez que el tratado entró en la Asamblea Legislativa, se dieron a lo interno grandes discusiones en torno a la aprobación del mismo y la presión que los movimientos sociales ejercieron en este punto fue determinante. Posteriormente gracias a estas presiones el texto fue llevado a la Sala Constitucional en un intento por declarar inconstitucional muchos apartados de su contenido, este intento no rindió fruto, ya que la Sala Constitucional no encontró aspectos de inconstitucionalidad en el Tratado.

Casi cuatro años después de las negociaciones y la firma del tratado, este aún no ha sido aprobado por la Asamblea y ha generado una división en la población, que en ocasiones llega a ser demasiado personalizada y ha tenido además a toda la ciudadanía concentrada en un solo tema. Finalmente a inicios del año 2007, la sociedad civil intentó llevar el Tratado a referéndum, pero finalmente este terminó siendo una iniciativa desde el Ejecutivo, que tendrá lugar en octubre de 2007.

Como consecuencia del referéndum consultivo próximo, la población ha tendido a polarizarse en un grado mayor y se ha visto bombardeada por propaganda de ambas inclinaciones que muchas veces en lugar de informar contribuye más a la confusión, por lo que el ambiente que prevalece en el país en este momento es del un enfrentamiento dual casi de tipo electoral donde impera la desinformación y las últimas luchas por ganar adeptos, pero a pesar de esto constituye una fecha muy importante para el país ya que es la primera vez que se emplea un mecanismo de este tipo en la democracia costarricense, por lo que la expectativa que ha generado es bastante grande y tiene no sólo al gobierno sino a toda la ciudadanía en vilo.

Se hace evidente entonces como el TLC se ha convertido en un tema fundamental para los grupos de presión, que ha tomado lugar en los dos últimos períodos de gobierno y con el cuál el movimiento social ha demostrado que realmente puede ejercer una presión sobre el poder central, ya que el tema no se ha cerrado aún, y los grupos de presión lograron en un primer lugar atrasar el envío del tratado a la Asamblea y finalmente lograron llevar el acuerdo comercial a referéndum donde el pueblo costarricense tomará la última palabra, esperando un proceso enteramente transparente.

Por otro lado, en este mismo año también se generaron marchas por parte de grupos sociales del sector público demandando al gobierno un aumento salarial frente al alto costo de la vida. Por varios días estos sectores se manifestaron, realizaron bloqueos y marchas frente a lo que el gobierno no quería ceder, finalmente estos sectores lograron sentarse a negociar con el ministro de la presidencia y otros ministros, donde se acordó que el gobierno aumentaría en un 0,5% el salario del sector público, decisión que como ya analizamos produjo grandes conflictos internos en el poder ejecutivo.

Además en este período también se presentaron conflictos entre taxistas formales, taxistas informales y los conocidos porteadores⁷⁹, ya que en febrero 2004 se dio la firma de un

⁷⁹ En Costa Rica se conoce como porteadores a un servicio de transporte que no es de carácter formal, es decir están al margen de la ley, pero ellos se denominan a sí mismos como un servicio de taxi personalizado, con lo

acuerdo entre el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) con la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) donde recaía sobre la policía de tránsito la regulación del transporte público, la cuál tenía la potestad de multar a portadores y taxistas ilegales en por trabajar al margen de la ley. El acuerdo trajo consigo un conflicto a lo largo del 2004 donde los taxistas informales y los portadores reclaman derechos en igualdad de condiciones a los taxistas legales.

Otra acción colectiva que se presentó en el 2004, la protagonizaron los vecinos de la Finca Bambuzal, quienes por un largo período de tiempo habían vivido en una finca propiedad de la empresa Standard Fruit Company, empresa que en el 2004 decidió desplazar a los campesinos de la Finca, con lo que estos entraron en un conflicto con la compañía y autoridades judiciales costarricenses, donde los campesinos reclamaban la entrega y la titulación de las tierras de dicha finca, motivo por el cuál los campesinos permanecieron en la Catedral Metropolitana alrededor de cuatro meses, ya que no podían volver a la finca.

Finalmente otros de los conflictos que tuvieron lugar en esta fecha, fueron en primer lugar una huelga de dos meses por parte de los Operadores Aéreos del Aeropuerto Juan Santamaría, quienes solicitaban a Aviación Civil el que su salario fuera en un 30% mayor al de los de los trabajadores técnicos. Por otro lado los trabajadores ilegales de la calle 8⁸⁰ en San José, protestaron numerosas veces oponiéndose a las medidas de desalojo que planteaba la Municipalidad de San José⁸¹.

Es importante observar como el descontento de la población se hizo sentir durante el 2004 en muchos sectores de la población y sobre distintos aspectos, lo cuál podemos atribuir una vez más a la incapacidad con que la administración en curso dirigía la democracia costarricense y el poco compromiso con la satisfacción de las necesidades de la población.

V. Procesos de concertación

Por concertación podemos entender, la búsqueda de acuerdos nacionales, un espacio de negociación que no es necesariamente institucionalizado ni permanente, donde los sectores sociales negocian políticamente entre sí y con otros representantes del estado que pueden actuar como árbitros o parte activa, todo con la intención de llegar a acuerdos sobre gobernabilidad, consolidación democrática o transformación de estructuras económicas y políticas⁸².

que se distinguen de los taxistas informales, los cuáles tienen las mismas características rutinarias de trabajo de los taxistas formales pero no se encuentran bajo un marco legal.

⁸⁰ En la calle 8 de la provincia de San José muchos trabajadores montan puestos de manera ilegal para vender todo tipo de cosas de servicios básicos, desde comida hasta accesorios personales, por muchas razones las autoridades han tratado de desalojar el lugar, primero por su carácter ilegal, además de que generan una enorme cantidad de basura que contribuye con la contaminación de la ciudad.

⁸¹ Mora Solano, Sindy. Op.cit.

⁸² Barahona, Manuel y otros. El proceso de concertación en Costa Rica: balances y perspectivas. En: <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-APiazza3S.pdf>

Señala Rénan Rápalo, que la función de los procesos de concertación es servir como nexo entre dos procesos simultáneos, que son la democratización y la reforma económica, además de posibilitar una intervención formal en el diseño de las políticas económicas por parte de los actores sociales organizados, agrega Rápalo que para lograr este objetivo es necesario resolver los problemas de legitimidad que presentan las sociedades en lo referente a prácticas jerárquicas, excluyente, clientelistas y demagógicas⁸³

Haremos referencia al intento de concertación nacional que se presentó en Costa Rica durante la administración de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), donde el presidente llamó a los sectores sociales con el fin de realizar un acuerdo político para definir el rumbo del país.

Costa Rica desde la década de los ochenta se había envuelto en reformas de carácter político y económico que no dieron fruto y que por muchas razones no se concretaban ni eran del agrado de la población, el fracaso del modelo de sustitución de importaciones es un claro ejemplo, así como los Programas de Ajuste estructural. Frente a esto la clase política, como vimos anteriormente, estaba debilitada y los niveles de abstencionismo estaban creciendo de forma abrumadora, lo que ponía en evidencia el descontento de la sociedad costarricense con los líderes políticos.

Se ha dicho que la causa principal que impulsó a el presidente Rodríguez a convocar a un proceso de concertación fue el mínimo margen por el que venció en las elecciones y los elevados niveles de abstencionismo, ya que el presidente se encontraba gracias a esto gobernando sin un claro mando electoral que le permitiera dirigir al país en un momento de crisis.

Bajo este panorama nacional es que el presidente Rodríguez inicia discusiones y contactos que lo llevan a emitir un decreto ejecutivo en junio del 98 donde el gobierno convocaba a un proceso de concertación que en un primer momento impulsó un proceso de consulta entre diversos sectores de la comunidad nacional incluyendo a las Universidades Estatales y a la Conferencia Episcopal de la Iglesia Católica de Costa Rica, vistas como los agentes que garantizaban la transparencia en el proceso⁸⁴.

La agenda de este proceso, cuya estructura fue potestad reservada al gobierno, incluyó tres temas centrales como estrategia de desarrollo que eran la participación ciudadana como fortalecimiento de la democracia, el crecimiento económico sostenido y el perfeccionamiento social justo y equitativo. Además el gobierno también estableció una serie de temas específicos que se incorporaban en los tres grandes ejes, estos temas eran asignaciones familiares, cesantía, corrupción, desarrollo rural, libertades sindicales, pensiones, política salarial, seguros, servicios ambientales y telecomunicaciones⁸⁵.

⁸³ Rápalo Castellanos, Rénan. *La teoría del contrato y los procesos de concertación en América Latina*. Primera edición. Tegucigalpa. PNUD. 2001.

⁸⁴ Barahona, Manuel y otros. Op.cit.

⁸⁵ Ídem.

Posterior a esto se arrancó con una fase de debate de las posiciones del gobierno con respecto a estos temas en un momento de diálogo con la sociedad civil con la pretensión de construir consensos. La metodología para el proceso consistió en el establecimiento de una mesa coordinadora y comisiones para cada uno de los diez temas de trabajo cuya dinámica de trabajo consistió en el conocimiento de documentos oficiales y la reacción de los mismos, donde también se dieron reacciones personales, diagnósticos y puntos de vista⁸⁶.

El trabajo de estas comisiones tuvo una duración de siete semanas, y finalizado este proceso, se empezó a desarrollar un periodo de turbulencias por la manera en que se manejaban los acuerdos y además muchos grupos se desagregaron en bloques ante la diferencia de enfoques, en este punto el proceso se vio marcado por un alto deterioro de su credibilidad.

La siguiente etapa fue entonces la mediación, donde se daba un plenario de foro y se constituía una junta de mediadores integrada por los expresidentes de la república, el arzobispo de San José y las vicepresidentas de la república, la cuál estudiaría y se pronunciaría sobre los resultados de la concertación. En este punto no fue posible una solución de compromiso de las controversias frente a siete temas. Finalmente esta junta recomendó que en los temas donde se alcanzó un alto grado de consenso, el presidente debería someterlos a consideración de la Asamblea Legislativa como proyectos de ley, y que el Poder Ejecutivo debería dar soluciones adecuadas en los puntos donde no se alcanzó acuerdos unánimes.

Ante esta situación, la Presidencia de la República convocó a otro plenario de foro donde se daría a conocer las fórmulas propuestas por el Ejecutivo. Al final este foro no prosperó y su resultado fue la aceptación de las propuestas elaboradas por la presidencia frente a la falta de acuerdos.

El cuarto momento de este proceso de concertación, fue posterior al segundo plenario de foro, en este momento las iniciativas de concertación se traducen en proyectos de ley, decretos y políticas públicas. Así mediante ocho decretos ejecutivos se crean las comisiones legislativas para cristalizar los proyectos, a parte de esto no se planeó más actividades ni se le dio seguimiento a la sociedad civil en este punto, con lo que se cerró el proceso de concertación.

A pesar de que este proceso se considera como un gran esfuerzo y un intento por negociar y dialogar con los sectores de la sociedad civil, queda un sin sabor por el manejo político de los resultados que terminó siendo su propia desacreditación.

Con respecto a esto podemos hacer referencia a lo que estipulado por Rénan Rápalo, quien señala que las concertaciones pertenecen más al mundo de la política simbólica, ya que logran presentar fachadas de consenso sin resolver a fondo los problemas para las que fueron convocadas⁸⁷, lo cuál podemos hacer nuestro para el caso de Costa Rica, ya que no se logró realmente lo que se pretendía con este proceso de concertación y constituyó únicamente una

⁸⁶ Ídem.

⁸⁷ Rápalo Castellanos, Rénan. Op. cit.

iniciativa mal lograda, donde imperó la verticalidad y la poca apertura de espacios que le permitieran a la sociedad civil asumir el papel de voceros para su grupo de referencia.

Por lo tanto y de acuerdo con Rénan Rápalo se hace necesario, para la concreción de reales procesos de concertación, una mayor inclusión de la sociedad en la toma de decisiones para que formen parte de la construcción del quehacer político, por lo tanto se requiere de un aumento en los espacios de participación y de prestación de apoyo que permitan así generar acuerdos y consensos que puedan producir resultados eficaces para el sistema tradicional jerárquico y además entender que la cohesión social no se da a través del mercado ni del Estado, sino a través de redes que estén organizadas de manera horizontal y autónoma⁸⁸.

Finalmente se podría decir que el proceso fue quizá más importante que sus resultados inmediatos, ya que nunca antes se había dado en el país un foro de negociación y diálogo con tan amplia participación de la sociedad civil, cuyas organizaciones se vieron obligadas en muchos casos a analizar temas que antes habían sido ignorados, y a dialogar con interlocutores que antes habían evitado, sin embargo se puede decir que constituyó un gran ejercicio democrático, más allá de sus resultados concretos.

Una reflexión final

Durante el período bajo estudio Costa Rica ha vivido importantes cambios en la estructura de su modelo político; cambios tales como el aumento en el nivel de abstención, en la oferta partidaria, además se emplearon mecanismos de carácter democrático novedosos para el país, tales como el proceso de concertación y el referéndum. Por otro lado se vivió también una alta movilización de muchos sectores del país, donde proporciones de población se interesaron por la agenda de desarrollo del país y la inserción en la vida política y la toma de decisiones.

En primer lugar como vimos la estructura que actualmente mantiene el sistema electoral, con sus listas cerradas y sus barreras de acceso al poder y al financiamiento, condujeron por mucho tiempo a que en Costa Rica se estructurará un sistema de partidos de carácter dual, donde dos únicas fuerzas ocupaban los poderes del gobierno y acumulaban la gran mayoría, casi total, de los apoyos electorales. Por lo que por muchos años estos dos partidos se vieron beneficiados por este determinante electoral y gozaron de una enorme credibilidad y tomaron el rumbo del país de manera casi siempre alterna.

Posteriormente, la ingobernabilidad y la incapacidad de manejar procesos de política de una manera transparente e inclusiva fueron erosionando los gobiernos de estos partidos, con lo que sus estructuras se debilitaron y su capacidad para mantener adeptos electorales se perdió, esto causó que no solo se elevara el nivel nacional de abstencionismo sino que también los apoyos específicos a los candidatos descendieran.

⁸⁸ Ídem.

Este panorama trajo consigo el declive de ese sistema bipartidista y el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, lo que no dejó de lado la apatía social. Aunado a esto, los altos niveles de corrupción que se empezaron a presentar en el país aumentaron ese descontento social y pusieron en evidencia la incapacidad de gobernabilidad responsable y transparente de los líderes del bipartidismo.

Sumado a esto, las decisiones tomadas muchas veces por el gobierno no representaban el sentir de la sociedad costarricense, con lo que el país se sumió en una gran crisis de representatividad, donde grandes sectores de la población no se sienten identificados con las políticas de gobierno.

Esta crisis de representatividad lleva entonces a que el pueblo se levante y se cohesionen los grupos de presión para demandar al gobierno decisiones que estén más de acuerdo a las necesidades de la población, por lo que este período se ha caracterizado por una alta movilización social, donde se enfrentan los grupos de presión con la clase política en una eterna demanda de espacios de mayor interacción, negociación e inclusión, que al no ser establecidos por el gobierno, lleva a los grupos a maneras más informales de hacerse sentir, o bien cuando estos procesos se ponen en marcha sus procedimientos son todo menos transparentes y no generan los resultados esperados, lo que una vez más suma razones para el descreimiento de las promesas de la clase política.

Además sumado a esto, hemos visto como la oposición parlamentaria carece de instrumentos institucionales para ser una oposición real y esto genera la paralización de muchos proyectos importantes para el desarrollo del país, además en este período se ha desarrollado una gran importancia a la configuración del equipo de trabajo presidencial y se ha visto como la falta de cohesión muchas veces deteriora la Administración, junto con esto podemos ver como se ha generado un repunte en la figura del Primer Ministro en la dirección de las relaciones con el Parlamento y otros sectores poblacionales, cobrando importante atención una vez la cohesión y el trabajo en equipo a lo interno del gabinete presidencial.

Finalmente, podríamos decir que el período en estudio se caracteriza por una transición política que carece de un rumbo definido en el que impera la ingobernabilidad, la falta de representación política de la sociedad y la exclusión de esta en la toma de decisiones, todo matizado por los altos niveles de desafección y descontento generalizado de la sociedad hacia la clase política.

Bibliografía

Textos

Barahona, Manuel y otros. *El proceso de concertación en Costa Rica: balances y perspectivas*. En: <http://www.iadb.org/sds/doc/SOC-APiazze3S.pdf>

Cortés Ramos, Alberto. *Cultura política y sistema de partidos en Costa Rica: ¿Nuevas tendencias en el 2002?* Memoria. San José. MEP. UCR. CIVITAS. CNMAJ.2000.

Gallardo, Roberto. *Desempeño político del poder ejecutivo 2005*. En: Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Estado de la Nación. En: http://www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Desempeno_pol%EDtico_PEjecutivo.pdf

Gangas, Pilar y Retana, José. *Ciudadanos críticos: las movilizaciones contra el combo ICE en Costa Rica*. En: *América Latina Hoy Revista de Ciencias Sociales*. Vol. 42. Ediciones Universidad de Salamanca. 2006.

García D, Fátima y Martínez B, Barahona. *La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos: ¿capacidad de influencia o de influencia efectiva?* Revista Instituciones y Desarrollo N. 12-13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España.

Mora Solano, Sindy. *Acciones Colectivas de la Sociedad Costarricense 2000-2005*. En: Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Estado de la Nación. En: www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Acciones_colectivas%202005-2006.pdf

Rápalo Castellanos, Rénan. *La teoría del contrato y los procesos de concertación en América Latina*. Primera edición. Tegucigalpa. PNUD. 2001.

Rojas Bolaños, Manuel. *Costa Rica: Elecciones 2006. ¿Continuidad o cambio?* Octubre 2006. En: http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/apartiragosto2006/Trabajo_para_Espana.pdf

Rojas Bolaños, Manuel. *Costa Rica: un sistema de partidos en recomposición*. En: <http://flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Manuel1.pdf>

Rovira Mas, Jorge. *¿Se debilita el bipartidismo?* En: <http://iis.ucr.ac.cr/publicaciones/libros/textos/2/democracia/10Jorge%20Rovira%20Mas.pdf>

Sánchez, Fernando. *Sistema Electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica*. Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica. Costa Rica. 2001.

Solís, Alex. *Control Parlamentario*. Primera Edición. Asamblea Legislativa: Centro para la Democracia. San José, Costa Rica. 1995.

Vargas, Jean Paul. *Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense*. Tesis de grado para optar por el Título de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica. 2007.

Zúñiga, Cesar. *Gestión parlamentaria en Costa Rica 2005-2006 ¿Democracia parlamentaria o democrática reprocimiento?* En: Duodécimo Informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Estado de la Nación. En: www.estadonacion.or.cr/Info2006/Ponencias/fortalecimiento/Gestion_parlamentaria_2005-2006

Entrevistas

Bolaños, Arturo. Entrevista realizada al colaborador del Ministro de Hacienda, Arturo Bolaños por la Fundación Arias el día 25 de mayo de 2007.

Céspedes, Mario. Entrevista realizada a Mario Céspedes, Coordinador del Programa de Participación Ciudadana CEP-AFORJA por la Fundación Arias el día 21 de marzo de 2007.

Cortés, Alberto. Entrevista realizada al investigador Alberto Cortés por la Fundación Arias el día 22 de marzo de 2007.

Matul, Daniel. Entrevista realizada a Daniel Matul, Coordinador del Programa de Incidencia Política, Fundación DEMUCA por la Fundación Arias el día 23 de mayo de 2007.

Murillo, Álvaro. Entrevista realizada a el periodista de la Nación Álvaro Murillo por la fundación Arias el día 3 de mayo de 2007.

Naranjo, Ana. Entrevista realizada a Ana Naranjo, jefa de planificación nacional INAMU, por Fundación Arias el día 19 de marzo.

Prado, Laura. Entrevista realizada a la asesora parlamentaria Laura Prado por la Fundación Arias, el día 14 de marzo de 2007.

Sandoval, Carlos. Entrevista realizada a Carlos Sandoval, director del Instituto de Investigaciones sociales de la Universidad de Costa Rica, por la Fundación Arias, el día 10 de mayo de 2007.

Silesky, Raúl. Entrevista a Raúl Silesky, Sub-Director Protocolo Asamblea Legislativa por la Fundación Arias el día 19 de marzo de 2007.

Solís, Luís Guillermo. Entrevista Realizada a Luís Guillermo Solís, Coordinador Regional de Investigación y Cooperación Internacional, FLACSO por la Fundación Arias el día 20 de marzo de 2007.

Vega, Hannia. Entrevista realizada a la viceministro de planificación Hannia Vega por la Fundación Arias el día 14 de junio de 2007.

Villareal, Olman. Entrevista realizada a Olman Villareal, Director Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, CICAP por la Fundación Arias.

Villegas, Harold. Entrevista realizada al asesor parlamentario Harold Villegas por la Fundación Arias, el día 26 de abril de 2007.

Zúñiga, Cesar. Entrevista realizada al asesor parlamentario Cesar Zúñiga por la Fundación Arias el día 23 de marzo de 2007.

Leyes, decretos o normas

Asamblea Legislativa de Costa Rica. *Constitución Política*. En: <http://www.asamblea.go.cr/proyecto/constitu/const2.htm>

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Reglamento de la Asamblea*. En: www.asamblea.go.cr

Contraloría General de la República.. *Ley General de la Administración Pública*. En: documentos.cgr.go.cr/documentos/normativa/ley_gen_admon_pub/ley_gral_admon_publica.htm

Tribunal Supremo de Elecciones. *Código Electoral*. 1952. En: www.tse.go.cr/leyes.html

Noticias

Periódico La Nación. Sección Nacionales del Martes 12 de agosto de 2003 En: www.nacion.com.

Periódico La Nación. Sección Nacionales del miércoles 19 de octubre de 2005 En: www.nacion.com

Periódico La Nación. Sección Nacionales del lunes 14 día Lunes 14 de noviembre, 2005. En: www.nacion.com.

Periódico La Nación. Sección Nacionales del lunes 12 de diciembre de 2005 En:
www.nacion.com.

Periódico Al Día. Sección Nacionales del 8 de Mayo de 2006. En:
http://www.aldia.co.cr/ad_ee/2006/mayo/08/ultimahora700707.html

Páginas institucionales

Asamblea Legislativa. Oficina de iniciativa popular. En:
<http://www.asamblea.go.cr/inciavta/iniciatv.htm>

Ministerio de la Presidencia y Planificación Nacional. En:
http://www.mideplan.go.cr/pnd/actores/sector_publico/Presidencia/index.html

Capítulo VII

Grupos de presión y oposición parlamentaria: Panamá

Narciso Machuca Gómez

I. Contexto Nacional

1.1 Contexto Político

Panamá, por definición histórica, esta marcada por el devenir resultante de su posición geográfica, lo que, sumado a nuestra inclinación a la economía terciaria, hace que el análisis sea diferente a las generalidades que encontramos en otros países centroamericanos.

Lo primero que señalaremos es que para 1998, en Panamá vivíamos un proceso de cambios estructurales, que, según la visión del Presidente de esa época (Ernesto Pérez Balladares), y de su Ministro de Economía (Ricardo Chapman) permitirían a Panamá en un lapso muy corto de tiempo, crear las condiciones económicas necesarias para integrarnos a este proceso denominado Globalización. Esta nueva visión reafirmó los destinos de la economía de nuestro país, y confirmó el poco interés que tienen los gobiernos de turno por desarrollar los sectores primarios y secundarios de la economía panameña.

Como primera medida, el gobierno adoptó un proceso franco de privatizaciones, cediendo el control de servicios públicos vitales como las comunicaciones y la producción eléctrica al sector privado internacional. Por otro lado, se decidió unilateralmente reducir los términos de protección arancelaria para productos agrícolas sensitivos para nuestra economía. Claro, es importante mencionar, que estos actos respondían a medidas pactadas con los organismos financieros internacionales para renegociar la deuda externa panameña, producto de la falta de liquidez económica que se sufrió después de la invasión a Panamá por parte del ejército de EEUU, el 20 de diciembre de 1989.

Sin embargo, durante los años 1998 y 1999, el cumplir con los organismos financieros llevó a Panamá a ser sujeto de crédito internacional y a lograr que los bonos y títulos del Estado se revalorizaran, lo que permitió el proceso de reajuste económico y el aumento de los fondos para inversión, ya fuese en infraestructura o en inversión social; durante este periodo, el FIS (Fondo de Inversión Social) realizó grandes inversiones sociales, se reactivaron las partidas para obras comunitarias y se reforzaron las partidas de Inversión Local.

No obstante, no solo podemos hablar del proceso de globalización y modernización del Estado como el hecho culminante de este periodo, ya que existe otro hecho histórico más significativo, el cual debemos analizar.

1.2 El Canal de Panamá

La situación socio-política y económica de Panamá entre 1998 y 2007, al igual que antes y después de estas fechas, está vinculada esencialmente al Canal de Panamá. El traspaso del Canal al manejo panameño, por parte de Estados Unidos, implicaba dos factores primordiales de tipo económico para el país. Por un lado estaba el cómo solventar los 265 millones de dólares anuales que representaba la presencia norteamericana producto del enclave que finalizaba, y por otro lado estaba el cómo asumir nuestra responsabilidad con el desarrollo nacional y el bienestar de nuestros ciudadanos, haciéndonos responsables por primera vez de nuestro destino, recibiendo un

bien tan importante y que generaba tantos recursos como es el Canal de Panamá; con sus áreas de alto potencial económico.

Fue esta reversión la que obligó a reunirse a varios sectores de la sociedad panameña para analizar el futuro del país, reunión que se le denominó “Pacto de Bambito”, en donde se discutió como enfrentar, como nación, la nueva realidad. Fue esa reunión la que hizo surgir la Visión 20–20; primer esfuerzo diseñado para consultar a todos los sectores de la vida pública panameña, para diseñar el cómo se vería el país para el año 2020.

En este ambiente de apertura política, se organizó una serie de foros conocidos como Bambito I, Bambito II y Bambito III; Bambito (I y II), realizadas en el período pre-electoral, buscaba consolidar la confianza en el desarrollo del proceso democrático. Bambito I (2-3/8/93) promovió el diálogo entre líderes políticos en un ambiente libre de tensiones políticas, lo cual contribuyó a disminuir la desconfianza en el proceso y en el resultado electoral. Durante el mismo se elaboró una agenda nacional que establecía, entre otras prioridades, la modernización de la salud y la educación, la administración del canal, la concertación para el uso adecuado de las áreas circundantes al canal y el mejoramiento de la eficiencia administrativa e independencia judicial. Los eventos contaron con representantes de los partidos políticos, el gobierno, la sociedad civil, la iglesia católica, las universidades y dos ex-presidentes sur-Americanos; José María Sanguinetti (Uruguay) y Belisario Bethancourt (Colombia).

Mientras tanto, Bambito II (4/4/94) permitió dar seguimiento a lo pactado en Bambito I y confirmar la adhesión a sus principios y acuerdos por parte de los candidatos presidenciales. Ambos eventos contribuyeron al ambiente de tranquilidad y confianza dentro del cual se desarrollaron las elecciones de mayo de 1994, robusteciendo con este foro la confianza en el desarrollo del proceso democrático. Una vez culminado el torneo electoral de 1994, se convocó al foro Bambito III. Encuentro que representó un gran éxito para el sector laboral y empresarial, al lograr importantes Compromisos para el Desarrollo del país, compromisos que fueron firmados por el gobierno recién electo, la Fundación del Trabajo y el Foro Mujer y Desarrollo. Bambito III, no obstante, representó un fracaso para los partidos políticos quienes se negaron a participar en la discusión y en la firma del documento final.

Al concretarse la reversión del Canal, Panamá comenzó a recibir, in crescendo, los beneficios del manejo del mismo, hasta el Punto que, en la actualidad, podemos hablar de aportes superiores a los 800 millones de dólares a la economía panameña. Tal es la influencia del Canal en el país, que se ha cifrado la esperanza del desarrollo como nación, en la ampliación del mismo, hecho que, a pesar de su trascendencia, es contradictorio por el gran abstencionismo que se suscitó en el referéndum del 2006, que trataba sobre la ampliación del canal; muchos analistas consideran que gran parte de este abstencionismo se debió al desgaste de los partidos políticos y a la partidocracia que se tiene en Panamá.

Es importante mencionar que en Panamá el referéndum del canal es un mandato de la Constitución Nacional, que se sustenta en el artículo 310 que señala la obligatoriedad de someter a consulta popular cualquier deseo para ampliar, construir otro Canal o construir un tercer juego de Exclusas. Esta decisión constitucional no es casual, fue el resultado del deseo y consenso de la población panameña en general de No politizar el principal recurso natural del país, además de garantizar el futuro del mismo.

El ejercicio de referéndum, recientemente celebrado en Panamá, fue libre y sin presión del gobierno, por lo que, los grupos que no eran miembros de partidos políticos podían inscribirse en el Tribunal Electoral y participar como observadores del proceso. Para tales efectos, el Tribunal Electoral emitió un reglamento que determinaba la forma de participar de los observadores, ya sea a favor o en contra del mismo. Por ello, más de 130 organismos de la Sociedad Civil se inscribieron para participar de la propuesta de ampliación del canal, además de estar representados en las diferentes mesas de votación.

El reglamento del tribunal Electoral instauró un procedimiento para los que estaban a favor o en contra de la ampliación para que todos tuvieran acceso a los medios de comunicación, garantizando en los medios estatales los espacios necesarios para ambos grupos. Para garantizar el derecho de participación ciudadana en el referéndum, se realizaron procesos de renovación y otorgamientos de cédulas de identidad personal, para todos aquellos jóvenes que cumplan la mayoría de edad y a todas las personas que se les había extraviado o estuviesen vencidas al momento del referéndum, de modo que puedan tener libertad de ejercer su derecho al voto en la consulta popular.

Cabe señalar que el ejercicio de referéndum que se dio, mostró la clara y gran diferencia en los representantes de las mesas de votación de los que apoyaban el SI a la ampliación, versus los que apoyaban el No. Esto se debió en parte a que los grupos que apoyaban el No, estaban conformado en su mayoría por sectores sindicales y estudiantiles, los cuales tenían al momento de la consulta popular un desgaste significativo en la opinión pública.

El mencionado referéndum denotó la actual situación de desconfianza y de abstencionismo de participación del ciudadano panameño. A pesar que el Gobierno centró su apoyo en señalar las bondades de la ampliación del Canal, el grado de abstencionismo fue cercano al 60%; se invirtieron sumas extraordinarias en publicidad a favor de esta propuesta. Sin embargo, es importante señalar que la oposición política en ningún momento se opuso a la propuesta de ampliación. El principal partido de oposición, el Partido Panameñista, no criticaba la ampliación, sino el momento en que se sometía el referéndum, argumentando que se requerían más estudios sobre el tema; lo cierto es que, pensando en la campaña política para el 2009, les convenía a los partidos de oposición que los recursos provenientes de la ampliación fueran administrados en el próximo gobierno. Partidos como el MOLIRENA (oposición) se dividió en dos fracciones, unos apoyando la ampliación y otros en contra, división que estaba motivada por los intereses económicos de sus dirigentes. Otro partido de oposición como Cambio Democrático, cuyo presidente y dueño es un connotado empresario del país, dio su apoyo a la propuesta de ampliación.

Es importante destacar que con el referéndum, se crearon muchos grupos que apoyaron la propuesta, mismos que representaban a diferentes sectores sociales del país. La oposición que tuvo esta propuesta de referéndum nace de los grupos de presión, Sindicales y estudiantiles con tendencias de izquierda. Una vez más, el Sindicato de la Construcción (Suntracs) y FRENADESSO, utilizaron todos los espacios que los medios de comunicación les permitieron para oponerse a la ampliación del Canal, posición que no les significó fortaleza para el sindicato, sino que provocó desgaste en la opinión pública, por la imagen de “oponerse a todo”.

1.3 Contexto Socio-Económico

A pesar de todo, el reto más importante a nivel económico y social que enfrenta el país, es el de combatir la inequidad existente. De 1998 al 2006, se fueron incrementando los recursos de Panamá. Incremento que se le debe en parte a los aportes que se recibe de las operaciones del Canal y de los beneficios de las ventas o concesiones de los bienes de las áreas revertidas, los que representan activos por el orden de los 30 mil millones de dólares.

Durante el periodo en cuestión, el Centro Bancario Panameño dobló sus transacciones económicas, la Zona Libre de Colón se convirtió en una de la más fuertes del mundo y el producto interno bruto mantuvo un crecimiento constante. A pesar de esta realidad, Panamá es considerada como uno de los países con el índice de desigualdad más alto del mundo, con un 54.7% de variación entre el 10% más rico y el 10% más pobre. Lo más crítico de esta realidad es que la pobreza de Panamá se puede ubicar geográfica y racialmente.

Según datos emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas, se señala que la pobreza en el país está por el orden del 34%, la cual esta focalizada en las áreas indígenas con un 90%. Si vemos la pobreza extrema, los indígenas representan el 98%; a nivel geográfico son coincidentalmente los que se encuentran más alejados del centro de la ciudad de Panamá. Lo anterior nos demuestra que Panamá es un país con profundas desigualdades. Se tienen y se siguen haciendo importantes inversiones, pero el desempleo (según la Contraloría General de la República) a fluctuado en los últimos tres años por el orden del 13%; algunos economistas han indicado que estas cifras son erróneas, pues el desempleo se calcula por el 19%.

En este sentido, el proceso de descentralización municipal se hace importante, pues es en el fondo un proceso de reestructuración de la visión del Estado, lo que permite la búsqueda de mecanismos más efectivos de distribución de las competencias y responsabilidades estatales, de modo que se pueda dar respuestas más efectivas a las necesidades del ciudadano, enfocando esta respuesta en el ámbito que le es mas cercano, es decir, el ámbito local, determinando las soluciones sociales de acuerdo a las características y diferencias que les son propias a los diferentes sectores y regiones del país.

La muestra más clara que ha dado el gobierno actual de combatir las diferencias sociales por medio de la descentralización, se dieron con la reforma constitucional de agosto de 2004, en dando se le da a los municipios la tarea de participar de una manera mas beligerante en la búsqueda del bienestar de los ciudadanos. Además se señala en esta reforma constitucional que una de las maneras de hacerle frente a las desigualdades sociales es precisamente con la participación formal de los ciudadanos en el desarrollo comunitario, que deberá ser incorporada en la ley marco de descentralización.

Esta nueva visión nos impone la necesidad que de manera organizada y gradual podamos garantizar que podemos visualizar las formas, tiempos y aspectos metodológicos necesarios para arrancar en el proceso de descentralización. Aunque debemos admitir que el Gobierno actual hace ingentes esfuerzos por solucionar el nivel de pobreza, el problema es estructural, pues se requieren cambios profundos a nivel político, económico y social. Es precisamente esta

desigualdad la que ha generado el aumento de los grupos de presión u oposición extraparlamentaria; tema que abordaremos más adelante.

II. Ingeniería del Sistema

2.1 Sistema Electoral

La Constitución Política de la República de Panamá define al sistema político administrativo como republicano, democrático y representativo (Art. 1). Además, el artículo 135 define al sufragio como un derecho y deber del ciudadano, señalando que el mismo será “igual, universal, secreto y directo.

Sin embargo, a pesar de no expresarlo directamente, el sistema electoral panameño es eminentemente partidocrático, pues el Código electoral solo permite la postulación para cargos a Presidentes, Vicepresidentes y Diputados de la República por medio de partidos políticos, dejando la libre postulación para los Alcaldes y Representantes de Corregimiento (La libre postulación es la capacidad que tiene un ciudadano de aspirar a un cargo de elección popular, sin necesidad de ser postulado por un partido político.)

Hay que hacer un parangón para destacar que la figura de los Representantes de Corregimiento es inédita en América Latina, en la actualidad, es la base de relación más directa que tienen los gobiernos con el nivel local. La importancia de estos funcionarios radica en que dirigen la Junta Comunal, la cual es la expresión de administración local básica de los Corregimientos (comunidades), con facultades de administrar fondos en beneficio de las comunidades; manejan alrededor de B/ 15,000.00 al año de asignaciones del gobierno Central, fuera de las asignaciones que le da su Municipio y de otros programas dirigidos a los corregimientos.

Además, son los voceros de la población y son electos por votación popular, igualmente ejercen funciones deliberativas en el distrito a través del Consejo Municipal y en la Provincia respectiva; a través del consejo Provincial.

Por otra parte, podemos señalar que las votaciones en Panamá reflejan una forma directa de escogencia de los Gobernantes, sin embargo, para el caso de los Diputados, que representan el Poder Legislativo, la elección se reviste de un matiz indirecto que surge de un pacto político de representación, nacido al principio de los ochenta, que no es materia de este trabajo, pero que implica un mecanismo de elección conocido como el Cociente, Medio Cociente y Residuo. Mecanismo que consiste en que en los circuitos electorales donde se elijan más de un diputado, puedan salir electos diputados no hayan sido los más votados de forma directa. Este mecanismo busca garantizar la representación política de la mayoría de los partidos políticos, dando opción a los partidos pequeños a tener escaños en la Asamblea Nacional de Diputados, lo que les permite seguir existiendo como partidos políticos legalmente constituidos.

2.2 Sistema de Partidos

El Código Electoral de Panamá define a los Partidos Políticos como organismos funcionales de la Nación, nacidos de la Asociación de Individuos, en pleno goce de sus derechos como ciudadanos. Son instrumentos del desarrollo político y definición de los entes que dan rumbo al devenir nacional. La historia reciente de la democracia en Panamá demuestra la poca madurez y cultura política que tienen los ciudadanos hacia este nuevo sistema; hay que tener presente que Panamá vivió un proceso de dictadura militar de 1968 hasta 1989, luego de esa fecha el país a vivido un proceso cíclico de elección, que ha llevado a los partidos políticos más grandes del país a turnarse en la administración de la cosa pública.

Para las elecciones de 1999, en Panamá contaba con 15 partidos políticos legalmente constituidos para una población que se estimaba en 2.4 millones de habitantes. Para las siguientes elecciones de 2004, se llegaba a los 3 millones de habitantes, pero, se contó con tres candidatos presidenciales, y 9 (nueve) partidos políticos en pugna por el poder político.

En la actualidad, la percepción de los ciudadanos en torno a los partidos políticos panameños es bastante negativa, sin embargo, la estructura partidocrática de las elecciones ha generado que los partidos políticos sean electoreros, o sea, con funciones eminentemente dirigidas a detentar el poder a través de los puestos de elección y por el otro, que sean partidos clientelitas en donde las personas aspiran a trabajar en puestos gubernamentales producto del acceso al poder de su partido. Este hecho fue palpable en las elecciones de 1999, donde la diversidad de partidos generaba indefinición de la oferta electoral, es más, salvo cuestiones de forma, la oferta electoral de los candidatos a los ciudadanos no variaban mucho entre si.

Otro hecho a resaltar es la transfiguración de la oferta electoral. Esta ha sido la tendencia de los partidos políticos para escapar del desgaste provocado por su accionar; por ejemplo, cuando se fundó el Partido Solidaridad, en su junta directiva aparecía como tesorero el Sr. Ricardo Martinelli B., este empresario (dueño de cadenas de supermercados) sale de ese partido y en 1998 inscribe legalmente su propio partido, al que llamó “Cambio Democrático”. Este hecho dio a entender al país que cada grupo económico debía de formar su propio partido (lo mismo ocurrió con los dueños de cervecerías, bancos y licoreras), para que a la hora de hacer alianzas electorales pudieran tener mayor participación en el gabinete del gobierno, o como se dice comúnmente, mayor espacio político.

En el caso del Partido Liberal, recientemente (2006) se fusionó con el Partido Solidaridad para conformar el partido denominado Unión Patriótica, como reacción a la separación de sus filas de su candidato Presidencial de las elecciones de 2004, Guillermo Endara, quien a su vez, inició la inscripción de su propio partido denominado Vanguardia Moral de la Patria.

Esta proliferación y movimiento de partidos políticos, ha provocado alto grado de migración de sus miembros, hecho que también se da después de cada elección, sin embargo, esta migración se ha notado más en este periodo producto de la desaparición de varios partidos en las últimas elecciones, y porque los dirigentes de bases de los partidos más chicos han renunciado de los mismos para poder ser nombrados en puestos en el gobierno, lo que ha representado el debilitamiento de la base electoral de estos.

Este fenómeno migratorio entre partidos políticos se debe también a la ausencia de una ideología partidaria; salvo el caso del Partido Revolucionario Democrático y del Partido Popular, los demás partidos panameños no tienen claridad ideológica. Por ejemplo, los partidos Molirena y Solidaridad son partidos definidos como liberales, cuya base de votantes o inscritos debe encontrarse en los sectores de clase media, propio de los partidos liberales, sin embargo esto no ocurre en Panamá. Así mismo, el Partido Panameñista, otrora Arnulfista, segundo partido en tamaño del país, ni siquiera tiene una definición ideológica que se le pueda señalar, basan su ideología en el populismo y en el caudillismo de su fundador; Arnulfo Arias Madrid, de donde surge la ideología Arnulfista.

Los fenómenos anteriores se repiten con otros Partidos y con otros que están en formación, en donde la estructura ideológica no se capta con facilidad. Por lo que aquellas personas que se inscriben en un partido Político regularmente no se inscriben por afinidad ideológica, sino por clientelismo político.

Mencionamos anteriormente que hay dos partidos políticos en Panamá, en cuya estructura se puede definir su tendencia ideológica; el PRD y el PP. El primero se define como un partido social demócrata y el segundo como social cristiano. El PRD, partido más grande del país, con más de 470 mil adherentes, también incrementa sus adherentes por el clientelismo; sin embargo, es un partido que ha sabido dar el giro de estar casi desaparecido en 1989, a detentar el Poder en 1994 y 2004.

En el caso del PP (antes democracia cristiana), es un partido pequeño, con bases ideológicas definidas con una gran habilidad para negociar y planificar en gestión de gobierno. A pesar de ser un partido de clase media y de poca membresía, es un partido que tiene como mérito haber sido el abanderado por el pueblo panameño para liderizar la consecución de la democracia para el país en el periodo de la dictadura; antes de 1989.

En los últimos años han surgido partidos políticos que se han autodenominado como de tercera fuerza, para combatir la alianza PRD, PP y al Partido Panameñista, tendencias que se han dado en otros países de América para enfrentar a los partidos más grandes, pero como se mencionó anteriormente no cuentan con ideologías, lo que ha dado como resultado la desaparición de estos una vez terminan las elecciones, provocando grandes migraciones, ya que sus bases políticas son el populismo y no la ideológica. Por último podemos señalar que en Panamá, la desilusión hacia los partidos políticos es inversamente proporcional al apoyo que han recibido en las anteriores elecciones. Pese a que la gente califica mal a los partidos políticos, le siguen dando el apoyo electoral, elección tras elección.

Cuadro N° 1

Comportamiento del voto para Presidencia y Vicepresidencia elecciones de 1999 y 2004

Partido Político	Proceso electoral			
	1999		2004	
	Valor Absoluto	Valor Relativo	Valor Absoluto	Valor Relativo
PRD	403,865	30.34 %	665,676	43.24 %
ARNULFISTA	367,865	27.64 %	167,303	10.88 %
PDC (PP)	141,283	10.61 %	63,815	4.15 %
MOLIRENA	140,240	10.53 %	61,508	4 %
LIBERAL NAC	36,111	2.7 %	23,373	1.52 %
LIBERAL	25,579	1.9 %	-----	-----
SOLIDARIDAD	23,524	1.8 %	474,538	30.86 %
PAPA EGORO	20,217	1.5 %	-----	-----
MORENA	28,544	2.1 %	-----	-----
R. CIVILISTA	45,192	3.4 %	-----	-----
C. DEMOCRATICO	36,068	2.7 %	81,652	5.31 %
PNP	10,190	0.76 %	-----	-----

Cuadro N° 2

Comportamiento del voto parlamentario elecciones de 1999 y 2004

Partido Político	Proceso electoral					
	1999			2004		
	Valor absoluto	Valor relativo	Escaños	Valor absoluto	Valor relativo	Escaños
PRD	635,471	47.9	34	582,332	37.87	41
ARNULFISTA	334,319	25.2	18	296,010	19.25	17
PDC (PP)	92,866	7	5	92,262	6	1
MOLIRENA	55,720	4.2	3	133,312	8.67	4
LIBERAL NAC	55,720	4.2	3	80,422	5.23	3
LIBERAL	-----	---	---	-----	-----	----
SOLIDARIDAD	74,293	5,6	4	28,709	18.67	9
PAPA EGORO	74,293	5.6	4	-----	-----	----
MORENA	18,573	1.4	1	-----	-----	----
R. CIVILISTA	18,573	1.4	1	-----	-----	----
C. DEMOCRATICO	37,146	2.8	2	113,944	7.41	3
PNP	-----	----	----	-----	-----	----

2.3 Sistema de Gobierno

Panamá por su característica de ser un país presidencialista y por el dominio férreo de los partidos políticos al ejercer el poder, es un país en donde definir una separación clara de los poderes del Estado, es tan difícil o tan irreal como separar al Gobierno del Partido que lo llevó al poder.

Si bien la Constitución panameña determina la existencia de tres Poderes del Estado que están separados, pero que trabajan en armónica colaboración, también es cierto que de 1998 al 2006, de una forma u otra, quien ha detentado el Poder Ejecutivo ha controlado también el Poder Legislativo.

Esto se debe a que la mayoría de los magistrados de la corte Suprema de Justicia, son nombrados por los Presidentes de la República, a medida que han ido transcurriendo sus periodos Presidenciales. En Panamá por disposición constitucional, es el pleno de este Órgano colegiado el que interpreta la Constitución Nacional.

Como en nuestro país el balance de los poderes es complicado, cada vez que un gobierno plantea la creación de una sala constitucional, se dan reacciones contrarias por parte de los sectores de oposición y de los grupos de presión, pues, más que entender que se está creando una sala de lo constitucional, la impresión es que el Presidente de turno trata de nombrar a tres Magistrados adicionales, para mantener mayoría en este Órgano de Justicia. Es por ello que cuando se plantea la creación de una sala Quinta constitucional, se le regalan argumentos a la oposición política para que aumenten su nivel de aceptaciones que luego se refleja en las encuestas de opinión.

Por otra parte podemos señalar que en el Gobierno del Presidente Ernesto Pérez Balladares en 1998, el control que tenía sobre el Órgano Legislativo era indiscutible. Por ejemplo, nombró Magistrados de la Corte Suprema de Justicia que fueron ratificados posteriormente, y sin discusión por el Órgano legislativo, aprovechando las facultades que Constitución de la República le otorgaba como Presidente de la República y por el dominio que tenía sobre el Órgano Legislativo. En este periodo presidencial, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) contaba con treinta Legisladores, que al sumarle los legisladores de los Partidos Aliados, contaban con la cantidad necesaria para tener mayoría en la Asamblea Legislativa.

En el periodo siguiente; 1999 al 2004, siendo Presidenta Mireya Moscoso; electa por la Alianza Unión por Panamá (contaba con 24 Legisladores, lo que representaba el 33.8% de total), su gobierno enfrentó una desventaja en los dos primeros periodos de la Asamblea Legislativa, dado que el PRD y sus aliados controlaban el 57.7% de los escaños en dicha Asamblea, teniendo el PRD 34 Legisladores y los otros partidos que lo apoyaban 7 Legisladores, dando un total de 41 de los 71 Legisladores. Pero, el partido de la presidenta realizó una movida sin precedentes, al lograr tener el apoyo de Legisladores del principal partido en oposición (4 legisladores el PRD y dos de los aliados de este partido), logrando así, el control de la Asamblea Legislativa en el periodo que quedaba de su mandato.

Esta estrategia presidencial generó un fenómeno interesante. El PDC (Partido demócrata Cristiano ahora partido popular), con 5 legisladores se convirtió en una fuerza política importante, pues para los efectos reales, la mayoría parlamentaria no era estable, y en caso de cualquier circunstancia, los votos del PDC eran decisivos, lo que les dio una amplia movilidad política, dado lo ideológico y unificado que eran sus votos.

Este control de la Asamblea Legislativa le permitió a la Presidenta Moscoso nombrar Magistrados de la Corte Suprema de Justicia allegados a su Persona; como el Magistrado Alberto Cigarrista; compadre de la Señora Presidenta. En el caso del Presidente actual, Martín Torrijos Espino, por primera vez se hacen postulaciones abiertas para escoger a Magistrados a la Corte Suprema de Justicia que no son adeptos al Partido Gobernante, a pesar que el PRD, partido en el poder, con sus Diputados sobrepasa la mayoría de votos necesarios para hacer las ratificaciones dentro de la Asamblea (el PRD cuenta con 41 de los 78 Diputados, 53.8%).

En resumen, podemos señalar que la separación de los Poderes del Estado Panameño va más ligada a una cuestión de forma que de fondo. La imagen de institucionalidad democrática exige un discurso de separación de poderes que en el fondo, no es cónsono con la estructura partidocrática que se ha instaurado en el país. Por otra parte, adicional al Órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial, existe en Panamá el Poder Popular.

Desde 1972, Panamá cuenta con una figura inédita a nivel político como es el Representante de Corregimiento, que es la estructura político territorial más pequeña que señala nuestra Constitución; En la actualidad nuestro país cuenta con 621 Representantes de Corregimiento.

Otra de las estructuras importantes a mencionar es el Municipio. Es, por definición Constitucional la estructura administrativa política básica del gobierno local de nuestro país. El Municipio esta conformado por Corregimientos. En total Panamá cuenta con 75 Municipios y estos juegan y jugarán un papel trascendental en la transformación estructural del país.

Por ultimo, está la estructura de la Provincia, la cual es la división administrativa que agrupa regional y territorialmente a los Municipios, es quien actúa como representante del Ejecutivo en este territorio, con funciones de fiscalizar, apoyar y supervisar las acciones que el gobierno central realiza en estos territorios. Es tan trascendental el papel de estas estructuras administrativas que el Gobierno a destinado gran cantidad de sus fondos a los mismos, los cuales para este año, hacen un promedio de transferencia de unos 190 millones de dólares.

III. Gabinete Presidencial

3.1 Funcionamiento del Gabinete

El Artículo 175 de la Constitución de la República de Panamá señala que el ÓRGANO Ejecutivo esta conformado por el Presidente de la República y los Ministros de Estado, quienes son de libre nombramiento y remoción del Presidente, y son los Jefes de sus carteras correspondientes; Educación, Salud, Vivienda, Desarrollo Social, entre otras).

Es importante señalar que el Presidente de la República ejerce funciones por si solo, y otras las ejerce por medio de los Ministros en el Consejo de Gabinete o directamente con el Ministro del ramo correspondiente. El Artículo 200 de la Constitución de la República de Panamá señala como atribuciones el Consejo de Gabinete:

- Actuar como cuerpo consultivo del Presidente de la república
- Aprobar con el Presidente y sujeto a la aprobación de la Asamblea Nacional, el nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, Procurador de la Nación, Procurador de la Administración y sus respectivos suplentes.
- Aprobar la celebración de contratos y empréstitos por el Estado, así como la enajenación de bienes
- Decretar el estado de Urgencia Nacional
- Negociar empréstitos, reconocer la deuda nacional, fijar y modificar aranceles
- Requerir informes a los funcionarios, de entidades estatales, empresas mixtas, entre otros.

Como mecanismo formal, el consejo de gabinete es dirigido por el Presidente de la República, y hace las funciones de secretario del Consejo el Ministro de la Presidencia. A pesar que no lo señala la Constitución, en Panamá existe un Consejo Económico Nacional, en donde se reúnen los Ministros, el Presidente de la República y el Contralor, para abordar los temas que implican Contratos, empréstitos, u otros temas de materia económica que superen los B/.500,000.00.

El Propio Consejo de Gabinete ha instaurado otros equipos de trabajo con los ministros, como es el Gabinete Social; conformado por los Ministros de Estado y Directores de Entidades Autónomas y Semi-autónomas que tienen que ver con el tema comunitario. Igualmente se han instaurado los Consejos de Gabinete ampliados, en el cual, el Presidente de la República traslada las reuniones del Gabinete a las Provincias para dar respuestas a las diferentes necesidades e inquietudes de los ciudadanos; ciudadanos que hablan directamente con el Presidente y sus Ministros y se establecen los seguimientos a cada compromiso.

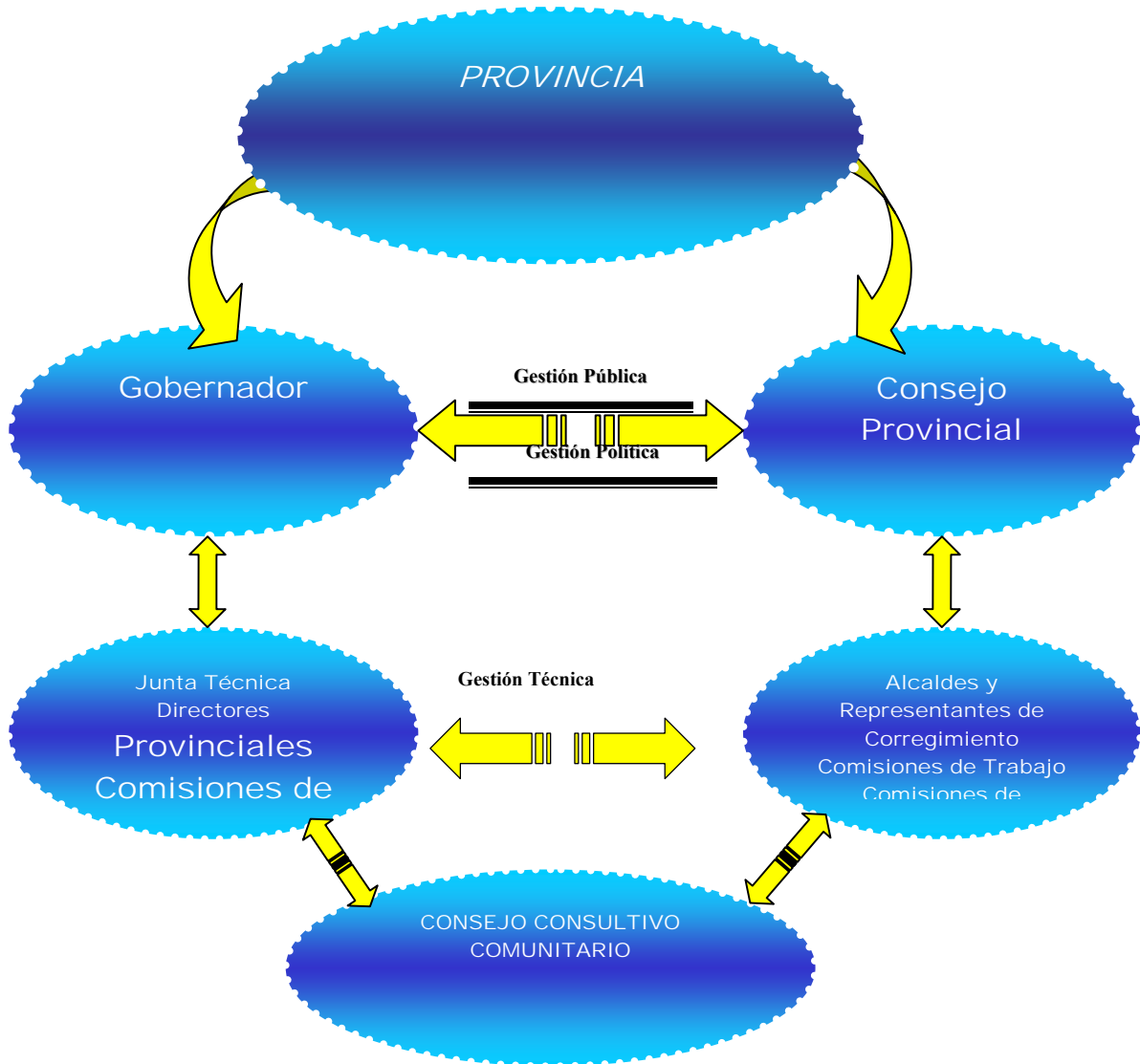
Igualmente están los Consejos Consultivos Comunitarios, instaurados por el Presidente de la República con todo su equipo de gobierno, esto como una manera de tener mayor acercamiento con las comunidades; a pesar de no estar legalizados los consejos consultivos comunitarios se han convertido en un nuevo mecanismo del funcionamiento del consejo de Gabinete, pues obliga a los Ministros a dar Respuestas directas a los ciudadanos, además de permite al Presidente medir la efectividad de cada Ministro y Director de Institución que conforma su Gabinete.

En la actualidad los Consejos Consultivos son parte del programa de gobierno del actual Presidente de la República; Martín Torrijos Espino, lo que le ha permitido formalizar un contacto directo CARA A CARA CON LA GENTE, sin intermediarios y sin exclusión. El objetivo de estos Consejos Consultivos es de conocer de primera fuente las necesidades y problemas de las comunidades y buscarle las posibles soluciones con la participación de las propias comunidades.

Los mencionados Consejos Consultivos proyectan al Gobierno en una sola dirección; trabajar en equipo, con un claro y contundente liderazgo de la primera autoridad de la Nación. Este trabajo ha permitido la implementación de un modelo de desarrollo y democracia con más participación ciudadana, lo que conlleva a su vez la preparación de presupuestos participativos. El funcionamiento de este modelo de participación comunitaria lo podemos ver en el siguiente diagrama.

Figura N° 1

Funcionamiento de los Consejos Consultivos



Posterior a la realización de los Consejos Consultivos Comunitarios, el gobierno nacional ha instaurado la siguiente fase que consiste en la Rendición de Cuentas, a través de la participación ciudadana. En esta fase se evalúa el cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Consejos Consultivos Comunitarios; esta segunda fase se ha realizado en cuatro de las nueve provincias que tiene el país, con excelentes resultados y con amplia participación de los ciudadanos, demostrando que se está estamos frente a un verdadero proceso de auditoria social.

3.2 Conformación de los Gabinetes entre 1998 y 2006

En 1998, la estrategia del Presidente de la República de turno estaba dirigida a su reelección, en donde promovía un referéndum presidencial que modificaba la Constitución de la República. En este proceso electoral se permitiría al Presidente cambiar el mandato constitucional que establece la postulación de un ex-Presidente a la República dos periodos después de haber ejercido el cargo.

Hay que mencionar que en ese periodo, Ernesto Pérez Balladares no sólo era Presidente de la República, con un control absoluto, sino que también ejercía el control de la Secretaría General de su partido PRD, por lo que su Gabinete ministerial reflejaba los deseos de su reelección y el de su partido de mantenerse en el poder; durante este periodo el Gabinete estaba conformado por los Miembros del Consejo Ejecutivo Nacional del PRD y por aquellos miembros políticos de confianza del Presidente. Sin embargo, dado la experiencia política y profesional de estos funcionarios, el Gabinete contaban con el conocimiento técnico y político que le permitiría al Presidente contar con los mejores cuadros (profesionales) que lo ayudarían en su aspiración de reelección. Además, Balladares nombró a un economista de amplia relación con las Instituciones Financieras Internacionales (IFIS) en el Ministro de Economía, como una manera de contar con los recursos necesarios para hacer las inversiones sociales que le garantizara su reelección.

En el siguiente periodo presidencial, 1999 al 2004, el Gabinete de la Presidenta Mireya Moscoso reflejó su poder sobre su partido político, sobre el gobierno y sobre sus familiares y amigos. Los miembros del Gabinete no requerían ser sólo miembros nacionales del Partido, sino, amigos o familiares de la Presidenta de la República.

Es en ese periodo donde la cuñada de la hermana de la Presidenta de la República es Ministra de la Presidencia, su hermana ejerció el despacho de la Primera Dama de la República y sus amigos personales ejercieron los Ministerios de Salud, Gobierno, Educación y otros. A ciertos aliados políticos se les dieron Ministerios por acuerdo político, como el caso de Vivienda o Economía y Finanzas. Es más, los cambios gubernamentales que se realizaron a nivel de Gabinete en esa época, correspondieron a desavenencias personales de la Presidenta con los funcionarios, más que por los resultados negativos de las gestiones de estos.

En el actual periodo, el Presidente Martín Torrijos ha hecho una mezcla de miembros de su partido; ubicados en los Ministerios de Vivienda, Salud, Obras Públicas, Gobierno y Justicia, con amigos personales; como es el caso del Ministerio de la Presidencia y el de Economía y Finanzas. También ha dado la oportunidad para que algunos técnicos de la sociedad civil ocupen puestos en el gabinete como es el caso del Ministerio de Educación, Desarrollo Social y Desarrollo Agropecuario.

El partido aliado, Partido Popular, ha recibido puestos de vice-ministros y directores de instituciones en el Gobierno; el Vicepresidente Rubén Arosemena, Miembro del PP, ejerce la Dirección de la Autoridad Marítima de Panamá, la señora Teresita de Arias; esposa del líder histórico de este partido Ricardo Arias Calderón, ejerce la Secretaría para el Seguimiento del Plan Alimentario, entre otros.

3.3 Una potestad exclusiva del Presidente: los cambios de Ministros

Como hemos señalado con anterioridad, los cambios de Ministros de Estado son una potestad constitucional y privativa del Presidente de la República. Entre los años de 1998 y 2006, podemos señalar que los cambios de Ministros han sido resultados de tres situaciones específicas:

- Los conflictos personales suscitados entre el Presidente de la República y el Ministro o funcionario de turno.
- La ruptura de alianzas políticas de los partidos en el Gobierno, lo que ha provocado la necesidad de cambios a nivel Ministerial.
- La necesidad de bajar los niveles de desgaste de imagen del Ejecutivo, a través de la sustitución de Ministros de Estado.

En el periodo comprendido de 1999 al 2004, los primeros cambios que se realizaron correspondieron a la renuncia del Ministro de salud; Dr. José Teherán. Lo cierto es que conflictos personales con la Presidenta motivaron esta renuncia (se le mencionaba como novio de la presidenta).

Igualmente, a mediados del 2002, entrando la recta final del mandato presidencial de la Presidenta de la República, la alianza política del gobierno se desgastó, producto que uno de los partidos de la misma (MOLIRENA) opta por desentenderse del partido de la Presidenta (ARNULFISTA) para buscar su propio candidato a la Presidencia para las elecciones del 2004, esto obligó a la presidenta a hacer los cambios de gabinete que originaron la ruptura de la alianza.

En el actual Gobierno del Presidente Martín Torrijos, se han suscitado tres cambios de ministros. Dos de ellos; el de la Ministra de Desarrollo Social (Leonor Calderón) y el Ministro de Desarrollo Agropecuario (Laurentino Cortizo), ambos cambios correspondieron a situaciones de diferencias con el Presidente de la República. El tercer cambio fue el del Ministro de Gobierno y Justicia (Héctor Alemán) por una combinación de conflictos con el Ejecutivo y por desgaste de la opinión pública, provocado por el aumento de los niveles de violencia e inseguridad en el país.

3.4 Falta de fuerza o preservación: la ausencia de votos de censura

Entre 1998 y 2006, no podemos identificar votos de censura por parte del Legislativo al Ejecutivo. La razón es obvia, uno no se censura a si mismo, en vista que los Presidentes(as) han controlado de una u otra forma al Órgano Legislativo, lo que ha permitido que los votos de censura sean imposibles de darse.

En el único periodo que pudo ser posible, fue en el gobierno de la Presidenta Mireya Moscoso, donde al principio de su periodo la oposición contaba con la mayoría en la Cámara Legislativa, sin embargo, la oposición en ese momento confió en el desgaste futuro del gobierno y en esperar los dos últimos años para atacar con fuerza los errores del gobierno, sin prever que el Ejecutivo rompería su mayoría al sumar a seis de los Legisladores de gobierno (hoy Diputados) a sus filas, perdiendo así la oposición el control de la Asamblea Nacional de Diputados.

Se hace importante hacer una aclaración. Los votos de censura en Panamá existen pero no son vinculantes, por lo que, aun teniendo la mayoría en la Asamblea y aun censurando la actuación de un Ministro o Presidente, su dimisión es una potestad del ejecutivo o una decisión personal del Ministro correspondiente.

3.5 Un Ministerio con otras funciones: el Ministerio de la Presidencia

El Ministerio de la Presidencia curiosamente tiene su sustento legal en una ley que solo crea al Secretario de la Presidencia, misma que data de más de ochenta años. Sin embargo, por práctica y por otras leyes que lo mencionan, ha desarrollado un sin número de funciones, entre las cuales se encuentra: La coordinación o enlace con la Asamblea Nacional de Diputados.

La práctica indica que este Ministerio se maneja como un brazo de acción político del Presidente de la República. Por ejemplo, en este Ministerio funciona el Fondo de Inversión social (FIS) el cual maneja fondos para proyectos en las comunidades y Municipios por el orden de los 46.6 millones de dólares y También maneja el Programa de Desarrollo Comunitario, el cual representa 50 millones de dólares al año.

De igual forma, este Ministerio tiene bajo su tutela los programas emblemáticos del Presidente de la República, como lo es la Secretaria para el Desarrollo del Plan Alimentario (SENAPAN), la Secretaria de Metas de Gestión Presidencial, la Secretaria de Ciencia y Tecnología, el Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS) entre otros.

Si bien estas secretarías y programas son propios del Gobierno actual, en los periodos pasados también las relaciones con el Órgano Legislativo se realizaban a través del Ministerio de la Presidencia. Este fenómeno puede explicarse por el control que ejerce el Ejecutivo sobre el Legislativo; coordinando directamente con sus Diputados y asesores Presidenciales en los temas que así lo requieran.

IV. Calidad de la oposición política

4.1 Oposición parlamentaria

Para la oposición siempre ha sido dificultosa su labor dentro de la Asamblea Nacional. Como hemos indicado con antelación, entre los años de 1998 y 2006, de una forma u otra el partido que ha ejercido el Gobierno también ha controlado la mayoría en la Asamblea Legislativa de Diputados.

Hay que agregar que el procedimiento parlamentario de la Asamblea Legislativa no permite mucha movilidad a los partidos que ejercen la oposición. Si bien todos los Diputados tienen derecho a Iniciativa Legislativa, deben pasar sus anteproyectos a un Primer debate, el cual se discute en una de las Comisiones de Trabajo de la Asamblea, comisión que está conformada por un número representativo de Diputados, cuya mayoría es del partido que detenta la Presidencia de la Asamblea, que como hemos mencionado, ha sido dominada por quien ejerce el Ejecutivo.

Si la oposición desea aun insistir en la presentación de su anteproyecto, puede presentar un informe de minoría, el cual será sujeto a la opinión libre de todos los Diputados; lo que se hace para salvar posiciones, pues al tener la minoría la decisión está tomada.

Es menester señalar que las oposiciones más contundentes se han tenido por parte de los partidos con bases ideológicas determinadas (PP y PRD). Estos partidos cuando han estado en oposición han sabido presionar y sustentar sus opiniones a la faz nacional, de tal manera que han generado desgastes a los partidos que ostentan el poder. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los otros partidos, quienes en oposición han jugado la carta del desinterés o la carta de la oposición sin justificación (oponerse por oponerse), lo que puede deberse a la falta de formación ideológica de sus cuadros políticos.

En lo que corresponde a los partidos de oposición en la Asamblea de Diputados, el reglamento interno establece ciertos mecanismos de oposición que pueden ser utilizados por los diputados. Uno de ellos se refiere a la participación en el uso de la palabra durante los debates de las diferentes leyes. El reglamento Interno dice que las leyes son sometidas a tres debates. El primero se realiza en la Comisión de Trabajo correspondiente, donde solo los diputados de la Comisión pueden opinar a favor o en contra; es importante señalar que la conformación de los miembros de estas comisiones es proporcional a la conformación del pleno de la Asamblea. En el segundo debate, pueden opinar todos los diputados por un término no mayor de 30 minutos. En el tercer debate pueden hacer uso de la palabra por diez minutos.

Otro mecanismo que tienen los partidos de oposición es el solicitar que la votación de las decisiones del pleno sean de manera nominal, esto como modo de presión pública, o solicitar cortesías de sala para extender el momento de las votaciones. Lo cierto es que ninguno de estos mecanismos funciona para la oposición contra una mayoría parlamentaria que en la actualidad es del mismo partido que el Presidente de la República.

En Panamá, muy poco se ha dado el fenómeno de comisiones investigativas en la Asamblea de Diputados. Las mismas deben ser nombradas a petición del Pleno para casos muy puntuales. Normalmente lo que se hace es nombrar Subcomisiones dentro de las propias Comisiones de Trabajo; como fue el proceso Judicial establecido por la Asamblea Nacional al Magistrado José Manuel Faundes. Igualmente se han creado comisiones accidentales, las cuales surgen para atender casos puntuales, originados de personas que solicitan cortesía de sala o de los propios diputados. Estas comisiones pasan por el mismo problema que las otras, su conformación depende de quien ejerce la mayoría parlamentaria, por lo que la oposición no puede utilizarla como mecanismo de presión.

Si por lo menos en Panamá existiera el voto absoluto (2/3 partes de los miembros) la oposición parlamentaria tendría un mecanismo de negociación y de presión, sin embargo, salvo los procesos judiciales que la Constitución faculta a desarrollar a la Asamblea, no se utiliza lo de mayoría absoluta. Es más, un fallo de la Corte Suprema de Justicia a inicios de esta década, interpretó que la mayoría absoluta es la mitad más uno de los diputados; en nuestro país si no dice voto de 2/3 partes, se entiende que la mayoría absoluta y simple son la misma cosa.

En muchos casos podemos notar que no hay una cohesión real de la oposición. El transfuguismo político se da tanto en los Diputados como con demás miembros de los partidos políticos. Es

normal que Diputados (llamados comúnmente Legisladores) de una facción pasen a otra sin mayor problema. Por ejemplo, recientemente el Partido Solidaridad y el Partido Liberal Nacional se Fusionaron para crear el Partido Unión Patriótica, dejaron en libertad a sus legisladores - Diputados. Algunos de ellos, como el Diputado Abraham Martínez, a pesar de haber sido férreo adversario del actual Gobierno, se inscribió en el PRD; partido al cual perteneció en su Juventud.

Este fenómeno se da en vista que la Constitución de la República señala que la curul pertenece al Partido, y que estos pueden revocarle el mandato a los Diputados, pero, pone un obstáculo, solo los partidos en cuyo Reglamento interno prevean esta situación podrán hacer uso de esta facultad. En este sentido, vale la pena ver las causales contenidas en el artículo 145 de la Constitución de la República de Panamá:

Artículo 145.- Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Legisladores principales o suplentes que hayan postulado, para lo cual cumplirán los siguientes requisitos y formalidades:

1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los Estatutos del Partido.
2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los Estatutos y de la plataforma ideológica, política o programática del partido y haber sido aprobadas mediante resolución dictada por el Tribunal Electoral con anterioridad de la fecha de postulación.
3. El afectado tendrá derecho, dentro de su Partido, a ser oído y a defenderse en dos instancias.
4. La decisión del Partido en que se adopte la revocatoria de mandato estará sujeta a recurso del cual conocerá privativamente el Tribunal Electoral y que tendrá efecto suspensivo. Los Partidos políticos también podrán revocar el mandato de los Diputados principales y suplentes que hayan renunciado expresamente y por escrito de su Partido.

Por otra parte podemos señalar que entre el 2004 y el 2007, la Asamblea de Diputados aprobó un total de 160 leyes. En este periodo, las iniciativas legislativas de los partidos de oposición fueron muy pocas. La mayoría de las propuestas de Ley fueron presentadas por el Organismo Ejecutivo y aprobadas por la mayoría parlamentaria.

Lo cierto es que se puede denotar una relación entre las leyes y la visión de país que mantiene el gobierno. En el periodo en cuestión 24 leyes eran de carácter social. Por ejemplo, se aprobaron las leyes que reforman la seguridad social y la reforma de la Caja de Seguro Social y los prestamos para jubilados; lo cual se hizo como parte de un acuerdo entre grupos de jubilados que protestaban por más de 30 días por incrementos de pensiones y el Gobierno Nacional. También se aprobaron 30 leyes de carácter administrativo, reformulando estructuras estatales como el Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia, transformándolo en el Ministerio de Desarrollo Social, que se perfila como un Ministerio Rector de las Políticas Públicas en materia Social.

En materia de Comercio se aprobaron más de 34 leyes producto de los diferentes acuerdos y ajustes comerciales propios, no solo de la inserción en el proceso de Globalización, sino de los diferentes acuerdos comerciales suscritos con diferentes países como Chile, Singapur y Estados Unidos. Hay otra Ley que se clasifica como comercial y administrativa, pero que es de gran impacto para el futuro del país, esta es la Ley que aprobó el Referéndum para la construcción del Tercer Juego de Exclusas en el canal de Panamá.

De los 160 proyectos de Ley que han sido presentados, solo nueve (9) han sido iniciativas Legislativas, las demás, fueron presentadas por representantes del Órgano Ejecutivo.

De los nueve, solo cinco (5) fueron aprobadas como Ley de la República, y de estos uno (1) fue presentado por un Diputado de oposición (Ley sobre el Programa Nacional de Tamisaje Neonatal, presentada por el H.D. José Blandon, del Partido Panameñista). Los otros cuatro (4) están pendientes de sanción presidencial, de los cuales dos (2) fueron presentados por el diputado del MOLIRENA (oposición), H.D. Vladimir Herrera.

En síntesis, la producción general por iniciativa legislativa solo alcanza el 5.6%, del cual el 33% son de proyectos presentados por partidos de la oposición (1 presentado por el partido Panameñista y dos por el partido Molieran) El resto fueron iniciativas de Diputados de Gobierno. Es tanta la relación entre estas leyes y la visión del ejecutivo, que en este periodo solo una ley ha sido vetada (de manera parcial) por el Ejecutivo, provocando que fuera regresada al pleno para su modificación, posterior a lo cual fue sancionada; fue la reforma al Código Penal Panameño.

El resto de la producción legislativa está ubicada en convenios internacionales (17), Homenajes y cultura (14) leyes ambientales (13) y de derecho privado (3). Para uso interno de la Asamblea se aprobaron 33 leyes, de las cuales sobresalen: el Código de Ética, la reforma a su Reglamento Interno, y una que tiene que ver con los pasos a seguir para procesar penalmente a los Diputados; dada su Inmunidad parlamentaria.

No denotamos fuera de las propuestas gubernamentales iniciativas de la oposición parlamentaria. Tampoco hay un esfuerzo propositivo, pues la producción de la bancada Minoritaria (de oposición) es casi nula, salvo pocas excepciones.

4.2 Oposición extraparlamentaria

Gremios, Sindicatos y Grupos Estudiantiles: la conformación de los frentes de los Grupos de Presión

Desde inicios del 90, (un año después de la invasión a Panamá), las desilusiones que causó la clase política a los ciudadanos, la modificación de la estructura económica del país, las reformas al Código de Trabajo, las privatizaciones, entre otras, fueron el caldo de cultivo perfecto para una serie de Organizaciones que poco a poco fueron tomando un nivel protagónico en el quehacer nacional.

En 1998, el Presidente de la República fijó su atención en su reelección a través de la presentación de una reforma constitucional que le permitiría alcanzar la misma. Esta acción la amarraron con una propuesta de permanencia norteamericana en bases militares más allá del 31 de diciembre de 1999.

Esta combinación de acciones fue aprovechado por los Gremios, Sindicatos y grupos Estudiantiles, quienes concientes del desgaste de la figura del Presidente de la República, sabían que su derrota en el referéndum era inminente y que el oponerse a la presencia norteamericana en el referéndum era oponerse a la reelección de Balladares, hecho que incrementaría la aceptación popular de los grupos no pertenecientes a partidos políticos. Estos procesos dieron origen a los primeros grupos de presión. Nace entonces el Movimiento Nacional por la Defensa de la

Soberanía, MONADESO; como una articulación que permitía coordinar acciones entre grupos que una vez fueron antagónicos.

Este deseo de reelección logra nuevamente lo que vivió el país a finales de los ochenta, cuando gremios acostumbrados a batallar solo por sus intereses salían a la calle de mano de grupos sindicales quienes estaban acostumbrados a reivindicar solo conquistas laborales. A estas acciones de calle también se sumaron grupos estudiantiles que se peleaban la membresía de los estudiantes para ganar adeptos a sus tendencias ideológicas (los grupos estudiantiles beligerantes son de tendencias marxistas leninistas, trotskistas y en la actualidad los ha denominados bolivarianos), todos marchando codo a codo y de la mano con los que hasta hace poco eran considerados como sus contrarios.

Es precisamente este momento el que da resurgimiento a los grupos de presión, dando como resultado la lucha articulada de calle o democracia de la calles, los cuales han sido propio de estos Grupos. Esto va acompañado con utilización de medios alternos de comunicación, como lo son las pancartas y volantes, sin embargo, estos no generan mayor debate en la población.

En los últimos años, los cierres de calle han ido acompañados por la sustentación ideológica. Los grupos de presión en Panamá en los últimos 5 años han creado grupos de análisis, con expertos entrenados para defender sus argumentos, ya sea en las mesas de diálogo o en los medios de comunicación.

Existen ONG creadas por los grupos de presión que les permite alcanzar el financiamiento para los movimientos, mas bien son las caras intelectuales de los grupos organizados para acceder a financiamientos de proyectos, generalmente de fuentes externas.

Condiciones que fortalecen a los grupos de presión en la actualidad

La falta de credibilidad en los partidos políticos, los hechos de corrupción que se hacen públicos y la falta de respuestas por parte de los gobiernos, han generado el ambiente propicio para el fortalecimiento de los grupos de presión, aunado a la falta de resultados reales de los diferentes diálogos convocados para enfrentar los principales problemas que afectan al país, hace que el ciudadano comience a identificarse con las protesta en las calles para que sus demandas sean atendidas.

Los grupos de presión han sabido capitalizar este sentimiento de la población y han creado las estructuras necesarias para tener presencia en todas las provincias, lo que les ha permitido ampliar su campo de acción.

Para los efectos de las luchas comunes, han homologado un discurso a partir del consenso, lo que los hace parecer cohesionados, aunque no sea esta la realidad. Para crear este consenso, han creado estructuras de dirección con la representación igualitaria de todos los gremios, sindicatos y grupos que lo conforman.

Los grupos de fuerza que dominan la toma de decisión son los siguientes:

- a) **Sindicales:** SUNTRACS; Sindicato Único de Trabajadores de la Construcción y Similares, y La Confederación de Unidad Sindical Independiente; CONUSI
- b) **Gremiales:** Asociación de Profesores y Maestros de la República de Panamá
- c) **Estudiantiles:** FER-29; Frente Estudiantil Revolucionario 29 de Noviembre, PAT (Pensamiento y Acción Transformadora). BPU (Bloque Popular Universitario)

En Panamá no se subestima a los grupos de presión. Sindicatos como el SUNTRACS le brindan capacitación a sus dirigentes en diferentes temáticas; por ejemplo, en Organización, Economía y Derecho y Ciencias Políticas; Todo esto bajo la línea ideológica de izquierda. Estos gremios cuentan con miembros de clase media baja con basta preparación académica. Si bien su formación no es tan basta en materia de manejo de grupos de presión han logrado avanzar cualitativamente mucho en los últimos 10 años.

De estos grupos de presión, los más débiles son los grupos estudiantiles con un promedio de formación universitario, y cuyo relevo de cuadros no se está dando. Muchos de los miembros estudiantiles con formación han sido absorbidos por partidos políticos, por gremios o por sindicatos. Sin embargo, su fortaleza se da en virtud que estos grupos han tenido un proceso de articulación continuado, generando apoyos inter- grupos y manteniendo su coordinación desde 1998. Por otro lado, los grupos de presión no son los únicos que desarrollan trabajos de democracia de Base. Existen también grupos de la sociedad civil articulados en ONG's que apuestan a la capacitación y al empoderamiento, como mecanismos de crear conciencia en la Comunidad, para mejorar el nivel organizativo y enseñándoles a ser parte, no solo del problema, sino de la búsqueda de las soluciones.

En nuestra historia reciente, las ONG se han convertido en un factor de freno y contrapeso del Poder a diferentes Niveles. ONG o Fundaciones como Justicia y Paz, Transparencia Internacional, Apoyo al detenido y el Instituto panameño de Desarrollo municipal (IPADEHM), han significado fuentes de presión a los gobiernos nacionales, desde la esfera de trabajo de cada una. Por ejemplo; justicia y Paz, en la lucha por hacerle justicia a los desaparecidos en el periodo de la dictadura militar; Transparencia Internacional, con la disminución de la corrupción en la esfera estatal; Apoyo al Detenido, para garantizar los derechos de los privados de libertad; y el IPADEHM, en la presión por descentralizar al Órgano Ejecutivo.

Por otra parte, en Panamá los empresarios y comerciantes son sectores que dependiendo de sus intereses pueden marcar una fuerte oposición para el gobierno de turno o convertirse en un aliado de estos para apoyar las políticas públicas que intenten implementar los Gobiernos Nacionales. Por ejemplo, la Cámara de Comercio, la Asociación de Ejecutivos de Empresa, entre otros, han tenido gran influencia en las decisiones de los Gobiernos con respecto a las reformas al Seguro Social que se han aprobado.

Por otro lado están los grupos de profesionales organizados; médicos, enfermeras, profesores, con amplios niveles de movilización, que se contraponen a diferentes propuestas de los gobiernos, sin embargo, sucumben por el poco manejo de negociación y por la debilidad en el análisis situacional.

Es importante señalar, que las iglesias en Panamá siempre han sido un freno y contrapeso a los gobiernos, hasta el punto que el Comité Ecuménico (alianzas de iglesias) emiten resoluciones dictando posiciones a favor o en contra de la realidad nacional. También las iglesias, han actuado bajo el paraguas de las ONG. Solo hay que recordar la Comisión de Justicia y Paz, brazo directo de la Arquidiócesis o Pastoral social Caritas, la cual, hasta hace poco, criticaba duramente al gobierno nacional.

La lucha en las calles: una forma de presión en crecimiento

En el periodo de 1998 al 2006, si hay algo que podemos destacar es el aumento de la lucha en las calles. Ya el ciudadano no confía en las soluciones que se logran sin utilizar estos mecanismos de presión. Es más, en su mayoría creen que sin ejercer presión no habrá solución. Si nos remontamos al periodo del presidente Balladares, podemos decir que nunca se vio tanta gente en las calles en contra de una propuesta presentada por el Órgano Ejecutivo. Las marchas fueron multitudinarias, haciendo paralelo con las grandes concentraciones políticas del partido en el poder apoyando la reelección.

El triunfo del No en ese referéndum, fue el triunfo de los grupos de presión en las calles, dejando muy en claro que no era el triunfo de los partidos de oposición, sino, el triunfo de la articulación popular de estos grupos de presión. Este proceso marco un hito en Panamá. A partir de esa fecha se experimentó un aumento de las protestas más allá de las que se daban antes de 1989. Las comunidades se organizaban espontáneamente y en muchos casos eran asesorados por miembros de sindicatos, grupos estudiantiles o gremios de diversa índole para salir a protestar.

En la actualidad han disminuido las protestas, sin embargo, la historia reciente del país ha demostrado que sólo se requiere un detonante para que los grupos de presión vuelvan nuevamente a presionar en las calles, como fue la protesta por la reforma fiscal en febrero de 2005, al seguro social en junio de 2006, y el aumento de los sueldos a los jubilados en octubre de 2006.

MONADESO, FRENADESO y FRENADESSO: los tres momentos de luchas sociales de los grupos sindicales de presión.

Una vez se crea la coyuntura que provoca la articulación de los grupos de presión por los motivos que hemos explicado con anterioridad; por las grandes luchas sociales, podemos mencionar que esta articulación se ha mantenido a pesar del ajuste de visión de los grupos que la conforman. La Primera gran lucha social es la lucha por el No a la reelección y el No a la presencia norteamericana en el país. Esto generó la creación de MONADESO, grupo que estaba conformado por 23 organizaciones de presión de diferentes tipos; gremiales, sindicales, estudiantiles, campesinas, barriales entre otras.

Esta primera lucha resultó exitosa y demostró que era posible articularse a pesar de las diferencias históricas entre los grupos que la conforman. Pero, se hicieron una pregunta; ¿Lograron sus objetivos?, consideramos que sí, y fue en este momento en donde MONADESO y sus organizaciones crean otro grupo de presión más fuerte como es El Frente Nacional por la

Defensa de la Soberanía, FRENADESO. Se mantiene la unidad del frente con ligeras variaciones y actualizaciones de los objetivos comunes, esto les permitió mantener la presión en las calles y apoyar a los diferentes gremios que la conformaban para lograr sus objetivos de gremios. Por ejemplo, el apoyo a los educadores en su intención de proteger sus jubilaciones especiales e impedir modificaciones a la Ley educativa; estas luchas de presión se suscitaron en el año 2002 con protestas en las principales calles de la ciudad, en la Universidad y en interior del país, demostrando que la articulación de los gremios sindicales había sobrevivido al cambio de objetivo.

Para inicios del 2004, se comienza a hablar de la modificación a la ley de la seguridad social del país, tema que era un compromiso del gobierno central con las IFIS desde el acuerdo de renegociación de la deuda externa de 1992. Para esa fecha FRENADESO ya estaba preparada, y se transforma en otro frente de presión con beligerancia en los temas económicos de país. Se crea el Frente Nacional por la Defensa de los Derechos Económicos y Sociales (FRENADESSO), quienes en el 2005 se oponen a la propuesta que modificaba el régimen de la seguridad Social, realizando protestas en las calles que duraron más de 2 meses. Este método de presión fue contraproducente para la economía del país y para la población en general, pues la población paso de considerar su oposición como válida a rechazar sus posturas de violencia en las calles, que también consideraban intransigentes y muchas veces sin sentido.

Esto paraliza el proceso acumulativo de este Frente, además que declaraciones de la dirigencia dieron a entender a la opinión pública, que existía un trasfondo en su lucha que consistía en la conformación de un partido político para acceder al Poder. Declaraciones que dividió en dos a los integrantes del frente; un sector propugnaba por la creación de un partido de los trabajadores (esto porque su formación ideológica es trotskista), y el otro sector, mayoritario, creía en el aumento de la efervescencia social que provoca la revolución en las calles para acceder al poder, tal como lo plantean las tendencias marxistas leninistas

El control de los medios de comunicación

En Panamá, la mayoría de los medios de comunicación son propiedad de prominentes miembros de diferentes partidos políticos. Esto hace que de una forma indirecta se de cierto control de los medios de comunicación; pese a esto en Panamá hay bastante acceso a los medios. Pero no es lo mismo cuando comparamos el recurso económico que tienen los partidos políticos y los gobiernos para acceder a los anuncios en estos medios de comunicación, en comparación con los que tienen los grupos de presión. Es precisamente este fenómeno lo que acrecienta la lucha en las calles.

Poniéndolo en términos sencillos, si bien los grupos de presión no pueden pagar la publicidad y los espacios que ellos quieren pautar, sí pueden generar protestas que por fuerza serán cubiertas por los noticieros y publicadas en los periódicos, permitiéndole la vigencia noticiosa que no pueden tener por medio de los anuncios publicitarios, garantizando con esto más presencia de los grupos de presión en los medios de comunicación.

Esta lucha por el control de los medios tiene su talón de Aquiles. La necesidad de los grupos de presión de estar vigentes en los medios genera la necesidad de incrementar las luchas en las

calles, lo que ha generado a su vez, no solo desgaste por la sobre exposición y por hastío de la población, sino, desgaste de sus propias estructuras internas por forzarlas a medidas de fuerza mas allá de las capacidades organizativas; este fenómeno le ocurrió al SUNTRAC en la reforma a la seguridad social, a los maestros y profesores en la lucha por aumento salarial.

V. Procesos de concertación

Visión 20-20

Visión 20-20 surge a finales de la década del 90 cuando Panamá requiere definir cual es su norte hacia el siglo XXI, sabiendo que la entrega del Canal estaba cerca y que por primera vez en la historia republicana, Panamá sería dueña y responsable de su propio destino. Para tales efectos, se convoca a todas las fuerzas del país; partidos políticos, grupos de la sociedad civil, sindicatos y gremios entre otros, para analizar la temática que era sencilla, pero profunda. ¿Cómo nos vemos como país en el 2020?, ¿que país esperamos? y ¿cómo lo construiremos?. Para esto prepararon diferentes mesas de trabajo que desarrollarían las temáticas de educación, salud, economía, descentralización, entre otros.

Visión 20-20 logró cohesionar a los sectores de la Sociedad Civil, dándoles un reconocimiento y una beligerancia que no conocían hasta ese momento, este proceso se da así por la intervención metodológica del PNUD y UNICEF, que permiten que esto se desarrolle de esta forma. Este proceso logra discutir y analizar por primera vez nuestras perspectivas de país, sin embargo, no logró alcanzar el ideal que era la construcción de un Plan de consenso nacional que nos llevara al país que deseamos, a pesar que se lograron avances y compromisos de los candidatos presidenciales de la época.

La experiencia de Panamá en esta visión, llevó a considerar las oportunidades de replantear propuestas consensuadas de largo plazo. En junio de 1997, con la participación de los partidos políticos y de la sociedad civil, se delineó la metodología a seguir y se acordó definir el objetivo de desarrollo de largo plazo, de interés común a toda la sociedad, aplicando métodos de planificación estratégica y responsabilizando este trabajo a centros académicos especialistas y profesionales en la preparación del documento de consulta.

Se definieron cinco ejes fundamentales: Institucionalidad Democrática, Autodeterminación, Desarrollo Económico, Equidad y Sostenibilidad. El análisis realizado permitió definir ventajas estratégicas del país e identificar un conjunto de políticas de desarrollo para aprovecharlas. La propuesta incorporó igualmente las metas y objetivos operacionales que deben lograrse en el tiempo, así como el mecanismo de monitoreo.

La Visión Nacional 2020 fue una propuesta estratégica de largo plazo compartida por el conjunto de la nación frente al mundo, que recoge los más amplios intereses sectoriales y que deja el espacio necesario para Agendas de Gobierno propias, pero siempre con un marco orientador encaminado a consolidar la economía nacional con equidad y justicia. El 29 de mayo de 1998 este documento fue refrendado por 14 representantes de la sociedad civil, la Iglesia Católica, todos los partidos políticos, el gobierno nacional y el PNUD.

Durante la campaña electoral de 1999, los candidatos presidenciales de las tres alianzas políticas, Nueva Nación, Unión por Panamá y Alianza Opositora, suscribieron cuatro Pactos que fortalecieron el clima de confianza política y el compromiso de respetar los acuerdos de Visión Nacional 2020. Estos pactos fueron:

- El Pacto de la Sociedad Civil;
- El Pacto Mujer y Desarrollo;
- El Pacto Nacional por la Juventud; y, El Pacto por la Descentralización y el Desarrollo Local

Concertación por la educación

Para el 2002, el gobierno convoca al dialogo por la Educación, una vez más se convocan a todos los sectores del país, quienes asisten con el propósito de diseñar una visión de la educación que permita mejorar, no solo la capacidad del sistema y de los educandos, sino, crear el personal capacitado que requiere nuestro país para construir su futuro.

Los principales actores de este dialogo fueron los educadores, los sectores empresariales, la sociedad civil y el gobierno nacional. Una vez más, Naciones Unidas queda encargado de la metodología, y otra vez nos vimos en mesas de dialogo; a pesar que consideramos un logro que se haya comenzado a discutir el tema, no se concretó la terminación de huelga que instauraron los maestros y profesores por considerar que estaba en riesgo sus conquistas laborales y gremiales.

La agenda para la transformación de la educación es una deuda pendiente que se tiene con la sociedad desde 1979, fecha en que se derogó la reforma educativa. Las múltiples y variadas iniciativas que se han promovido desde entonces, por las distintas administraciones gubernamentales no han logrado la coherencia, ni la continuidad requerida. Es por ello que en un nuevo intento por alcanzar soluciones, se creó la COMISIÓN DE ALTO NIVEL PARA LA TRANSFORMACIÓN INTEGRAL DEL SISTEMA EDUCATIVO NACIONAL, la que estaba integrada por los Ministros de Economía y Finanzas, el de Educación, Asesores Presidenciales y las representaciones de los gremios docentes del país; Las reuniones se iniciaron el 27 de mayo del 2002. Los participantes se integraron internamente en cuatro mesas temáticas que giraron alrededor de los siguientes aspectos:

Mesa temática N° 1: De la Filosofía y Calidad de la Educación. De esta mesa se esperaban al menos tres productos de consenso, tales como la Formulación de los Principios y Valores que han de orientar la capacitación académica y la formación del educando, una Propuesta de Transformación Curricular y una propuesta de un Sistema Nacional e Integral de Evaluación.

Mesa temática N° 2: Perfil, Formación y Desempeño del Docente. Los participantes tenían como objetivo definir los criterios básicos y mínimos que deben tomarse en cuenta para la Formulación de una Ley de Carrera Docente. Además de formular una propuesta para un Sistema Nacional de Formación, Actualización y Perfeccionamiento Docente.

Mesa temática N° 3: De la Administración e Inversión en la Educación. Esta mesa concentró su esfuerzo en el estudio de los recursos y la distribución de los mismos, en el marco de una gestión eficiente que vaya más allá del término de gestión de un Gobierno. También revisó los criterios que permitirían llevar a la práctica un proceso de descentralización de la educación, a todas luces necesario.

El diálogo por la seguridad social

Presionado por los 32 días de protestas en las calles, el Presidente Martín Torrijos convoca a inicios de 2005 al Diálogo por el Seguro Social (se discute la ley a mediados del 2006) en donde participan todos los sectores del país, pero principalmente a los que se oponen a las reformas a la seguridad social presentadas por su gobierno. La intención era modificar la propuesta de ley presentada por el gobierno, para hacer una nueva propuesta que fuera de consenso de los sectores con el interés de presentarla a la Asamblea Nacional de Diputados. En esta ocasión se designa como Garante de este dialogo al Consejo de Rectores de las universidades; dirigido por el Prof. Salvador Rodríguez, rector de la Universidad Tecnológica de Panamá.

Este diálogo no surte los efectos deseados de suspensión de huelga, por que el principal contrario de la propuesta, FRENADESSO, no se había incorporado a la mesa del dialogo. El gobierno logra presentar una propuesta que varía en poco a la original presentada y desarticula la fuerza que FRENADESSO tenía, cortándole y diluyéndole el apoyo popular, haciéndolos parecer intransigentes ante la realidad de la seguridad social.

El intento más reciente. La concertación del Plan Nacional de Desarrollo

Panamá acaba de iniciar un nuevo proceso de concertación con miras a construir un plan nacional de desarrollo, en el cual tres de los partidos de oposición no están participando. Se cuenta con el apoyo del PNUD y se utiliza la misma metodología que le es propia a este Organismo Internacional; consiste en formar los grupos temáticos por mesas de trabajo para discutir todos los temas requeridos.

En estos momentos es difícil determinar cual será el avance, pero debemos indicar que FRENADESSO como tal, no es parte de este diálogo producto del desgaste que tuvo en la lucha por la seguridad social. Como mencionamos anteriormente, no pueden subestimarlos, una sola justificación y estarán reactivados nuevamente en las calles, haciendo uso de su herramienta como grupo de presión.

Una reflexión final

En Panamá no existe coordinación real entre la oposición parlamentaria y la oposición de calles. Esto es así porque los grupos de presión, que son beligerantes, descalifican a los partidos políticos como tales, considerándolos que todos son la misma cosa. Por lo que concluimos que muy poca relación existe entre los partidos de oposición y los grupos de presión

No hay que olvidar que los grades frentes de masas en Panamá aspiran a detentar el Poder del Estado. Difieren en sus métodos y en las condiciones, pero los une la necesidad de fuerza estructural. Sin embargo, su accionar, en sí ha provocado un aumento en la cooperación organizativa a todos los niveles. Esto se nota en el aumento de los grupos comunitarios, comités y coordinadoras que agrupan a cientos de campesinos en pro de la defensa de su derecho.

Otro fenómeno interesante de ver es la influencia de estos frentes de presión en las discusiones de los diferentes temas nacionales. Por ejemplo, miembros de FRENADESSO asesoraron y apoyaron a la asociación de ganaderos de Panamá, en las protestas contra el Acuerdo de Libre Comercio con Estados Unidos.

Es innegable que los grados de cohesión de los grupos de presión se han disparado geométricamente en los últimos 10 años, así como su grado de incidencia en los barrios y las comunidades, los cuales, hasta ahora, son desconocidos dentro de la formalidad de los procesos organizativos comunitarios, sin embargo, no obtienen el mismo respaldo de la comunidad cuando su interés ha sido político partidista; Panamá tiene una historia de rechazo a los partidos de izquierda.

La proliferación de los grupos de presión está ligada a la desconfianza en los partidos políticos, papel que en el juego democrático no satisface a la población, lo que indica desgaste, falta de planificación, de estructura y visión. Por lo que hay que reevaluar el papel de los partidos políticos y su modernización para que cumplan con su papel en los procesos democráticos.

Capítulo VIII

Pactos sociales y participación en las políticas públicas: gobernabilidad neocorporativa en América Central

**Jean Paul Vargas
Johanna Leinius
Dennis P. Petri**

Pactos sociales y participación en las políticas públicas: governabilidad neocorporativa en América Central

*Jean Paul Vargas
Johanna Leinius
Dennis P. Petri*

La región centroamericana ha experimentado desde la década de los años noventa una evolución en la cultura política de sus sociedades. Sin duda alguna la transición a la democracia en países como Guatemala, El Salvador y Nicaragua contribuyó a una conciencia colectiva tanto de los actores políticos como los sociales para un ejercicio efectivo de los derechos políticos. También las agendas de la cooperación internacional favorecieron la implementación de procesos de participación ciudadana en la toma de decisiones tanto locales como nacionales.

Centroamérica inicia la década de los años 90's en un proceso de reconstrucción de su tejido social que se ve abruptamente sumergido en la necesidad de redefinir un estado capaz de adecuarse a las tendencias globales internacionales, principalmente las financieras y comerciales. De forma paralela nuestras sociedades aún en el proceso de modernización y crecimiento de infraestructura, sufren las consecuencias nefastas de múltiples desastres naturales, erosionándose así fuertemente la moral y el espíritu de nuestras sociedades. Desde luego la ayuda internacional interviene de forma enérgica, y con los programas de atención a damnificados y reconstrucción de nuestras sociedades, la cooperación internacional asume un papel protagónico en la promoción de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones públicas.

Fueron estas tendencias las que sin duda alguna contribuyeron a capitalizar el tejido social en la región, principal atención destacan los casos de Honduras y Nicaragua, pues muchas de las reformas al ordenamiento jurídico se lograron gracias a la conciencia adoptada por los tomadores de decisiones sobre el valor de la rendición de cuentas y la inclusión efectiva y real de los colectivos sociales más interesados y afectados en la formulación e implementación de las políticas públicas.

Centroamérica con sus 38.7 millones de habitantes, inicia el siglo XXI arrastrando el pesado lastre de conflictos y desequilibrios no resueltos, así como una serie de consecuencias por transformaciones generadas, con poco o escaso nivel de eficiencia, en los ámbitos políticos, económicos y sociales.

Las asimetrías que se observan entre los países, como a lo interno de ellos, revelan la persistencia de la dicotomía entre unidad y diversidad en el istmo, gestándose así un mosaico de sociedades con amplias y muy marcadas diferencias, a pesar de compartir una historia y cultura con puntos de encuentro. En un esfuerzo por comprender los viejos y nuevos desafíos de la región se destacan:

El desafío de la agenda propia

Centroamérica ha sido históricamente una región abierta, expuesta a las influencias – y con frecuencia a las presiones –, del exterior. A esto debemos agregar su vulnerabilidad, tanto geográfica como ambiental y social. En la actualidad sufre las presiones de la globalización y el multilateralismo, de donde surge una agenda para la integración en la que prevalecen la lógica del intercambio comercial, la competitividad y el fortalecimiento de mercados.

Asimismo, los cambios vividos en los últimos años y en el mundo han introducido ajustes en las agendas de la cooperación internacional y en sus prioridades temáticas y geográficas. Esto es importante puesto que la asistencia para el desarrollo continúa siendo un elemento fundamental para las poblaciones de esta región. Además de secuelas económicas, el período de conflicto deja también una honda huella en el campo institucional y en el de los valores sociales. Aunque en Centroamérica existen canales de comunicación y una institucionalidad regional, por la fragilidad y precariedad que muestran deben ser fortalecidos para responder a las necesidades imperantes.

El desafío de las brechas sociales

A pesar de haber superado los conflictos bélicos, la región presenta hoy índices de pobreza más altos que en el largo período de guerra. La profundización de este fenómeno estructural indica que Centroamérica retrocede de manera sostenible, ensanchando las brechas sociales de todo tipo. Al creciente abismo entre los ricos y los pobres debe agregarse la distancia entre las áreas urbana y rural, así como la brecha entre la Centroamérica femenina y la masculina; la de las personas migrantes y desplazadas; la indígena; la de las personas con discapacidad, etc.

Todo ello es el resultado de una insuficiente inversión en áreas como salud, educación y seguridad social, seguramente como consecuencia de la pérdida del norte de las prioridades verdaderas, las cuales tienden a ser sustituidas en muchas ocasiones por los *clientelismos* más perversos. Las enormes brechas sociales en la región desnudan el fracaso de las instituciones políticas para crear proyectos nacionales viables, lo que compromete gravemente el bienestar de los habitantes, y la estabilidad política y social de la región.

El desafío de la democracia

Las preocupaciones en torno a la democracia se resumen, en gran medida, en la escasa autonomía del Estado frente a los grupos de poder y en la creciente polarización. En los hechos, la democracia en Centroamérica resulta ser más una práctica electoral que un auténtico régimen político democrático. Los comicios se han convertido en una práctica periódica, no en un mecanismo de legítima práctica de la acción política.

La desafección hacia los partidos políticos constituye una tendencia en toda la región, y el abstencionismo electoral, con excepción de Nicaragua es fiel reflejo de ello. La necesidad

de democratizar las estructuras partidarias, y de promover relevos intergeneracionales, así como la adopción de las acciones afirmativas y la incorporación real de las mujeres en la política, se mantienen hoy en día presentes en el área. Solamente Costa Rica, Panamá y Honduras, han adoptado leyes para asegurar la cuota femenina en la participación política; a pesar de esto, en ninguno de los dos casos, el cumplimiento efectivo del porcentaje, se ha convertido en una realidad.

El desafío de la ciudadanía y de la participación

La participación política tiende a restringirse bajo lógicas neocorporativistas que perpetúan métodos de representación de los intereses de la sociedad civil, las cuales en ocasiones se expresan en agendas sectoriales que pueden caer en la exclusión y en bajos niveles de tolerancia al diálogo y la negociación, es decir presenciamos un conflicto innecesario entre la democracia representativa y la democracia participativa.

Si el ejercicio de la ciudadanía está vedado para enormes sectores de la población, lo está aún más para las mujeres y los grupos étnicos. Al lado de esto, consolidar la democracia en la región implica también garantizar que estos sectores accedan y ocupen puestos de decisión en los diferentes niveles políticos, como en las mismas estructuras sociales.

El desafío de la corrupción

La corrupción ha permeado a las instancias públicas, como a otros sectores de la sociedad, y repercute negativamente en la dinámica de la sociedad y de la democracia. Como fenómeno social, la corrupción tiene hondos efectos sobre la gobernabilidad democrática y amenaza de manera directa “el tejido social” de las naciones centroamericanas. A pesar de que el tema de la probidad y la transparencia de los funcionarios públicos, se menciona frecuentemente como uno de los temas más importantes de la agenda centroamericana, es notable la escasez de reflexiones sistemáticas sobre la materia y, más aún, de propuestas para su abordaje por parte de la sociedad civil.

El desafío de la seguridad

El rol de la institución militar no fue claramente definido tras la firma de los Acuerdos de Paz. Aunque en algunos casos se lograron avances en la subordinación de los militares al poder civil, hoy puede hablarse de una tendencia hacia la remilitarización en áreas que pasaron al control civil tras la firma de los Acuerdos. La tendencia ha tomado este rumbo, seguramente, por el aumento de los presupuestos de gastos de las fuerzas armadas, en perjuicio de las inversiones en el capital humano de nuestras naciones.

Al tratar de examinar las causas más profundas de esta situación, encontramos, como efecto colateral de la crisis del sistema educativo, un déficit de propuestas y de mecanismos de participación en casi todas las esferas de acción, atribuible en gran medida a las dificultades para generar investigación e investigadores que produzcan nuevas propuestas, a las carencias de la legislación que facilite la participación ciudadana, y a un esquema de capacitación y desarrollo de destrezas permanente que torne efectiva esa participación.

Aún el examen más superficial de la situación centroamericana, como el esbozado, arroja como resultado un panorama multidimensional y multitemático, que debe ser abordado atendiendo, por una parte, al contexto regional, y por la otra, observando la diversidad ístmica, nacional y local. Y es que en cada uno de estos ámbitos – local, nacional y regional –, las relaciones políticas, sociales y económicas adquieren una dimensión específica que debe ser observada a la luz del nuevo contexto internacional y de los procesos de transformación institucional.

La investigación precedida en los capítulos anteriores ha tenido como inspiración comprender las actuales tendencias del ejercicio de los derechos políticos y económicos de las y los centroamericanos en la política de sus respectivos países, que en términos nuestros hemos denominado como “*el oficio de la ciudadanía*”.

Según se mire, el concepto democracia puede significar algo distinto en función de coyunturas y circunstancias particulares, al punto de que no hay acuerdo total aún en torno a cuestiones fundamentales de las prácticas democráticas. Es más, bien podría decirse que la democracia no fue inventada de una vez por todas, y por tanto no se trata de un producto acabado que tiene siempre la misma forma y cumple todo el tiempo con iguales propósitos. Lo que no admite discusión es el hecho de que la democracia significa participación, sea la vigencia del derecho humano fundamental a tomar parte en las decisiones que afectan a la colectividad social.

Debemos preguntarnos cuáles instituciones, valores y prácticas necesita una sociedad para ser tenida como democrática; cuáles son los recursos, características y condiciones que aseguran que la ecuación territorio-gobierno-población puede caber en la noción de un Estado democrático, y así dar contenido a la polivalencia del concepto de democracia, y sentido concreto a la participación ciudadana.

La falta de concordancia entre el discurso y la acción política ha sido un factor importante para generar la crisis de confianza ciudadana que pesa sobre la clase política. La frustración colectiva por el déficit de soluciones para alcanzar un desarrollo añorado, también abarca al espacio local que enfrenta una problemática cada vez más compleja. La desconfianza creciente entre la sociedad civil y la sociedad política ha llegado a tales niveles de intolerancia, desafección y apatía, e incluso de desconocimiento entre sí como actores válidos, que no permite la construcción conjunta de proyectos de desarrollo nacional y local.

Esta situación arroja rasgos de una crisis existencial entre la democracia representativa y la democracia participativa, en la cual sus contradicciones parecieran ser atributos inherentes de los sistemas políticos, caracterizados por la falta de diálogo y negociación social.

Como bien se ha mencionado en secciones anteriores del presente documento, *el oficio de la ciudadanía* significa la participación de hombres y mujeres en un proceso por el cual los distintos interlocutores – políticos y sociales –, en función de sus propios intereses, intervienen directamente y a través de sus representantes en la toma de decisiones y en la ejecución de aspectos de la acción colectiva, como expresión de verdaderas democracias deliberativas e inclusivas.

Por lo tanto, la participación es una condición inherente y necesaria de las personas, ya que cuando influyen directa o indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas, expresan en toda su dimensión esa condición como actores sociales de una comunidad. A pesar de que es difícil lograr la participación directa de cada persona, es necesario considerar la viabilidad de la participación organizada que se fundamenta en el derecho constitucional de libre asociación y en la categoría de derechos humanos sociales de primera generación, orientados al disfrute de una vida con oportunidades económicas y al mayor acceso a servicios sociales básicos. En términos generales se podría indicar que el *oficio de la ciudadanía* puesto en práctica, sea por los espacios institucionalizados o no de participación se ha destacado por contribuir a:

- Promoción de mejores decisiones adoptadas por los respectivos gobiernos.
- Incidencia en la agenda de discusión con la colocación de temas estratégicos.
- Complementar los procesos de análisis, estudio y decisión de las políticas públicas con el “*expertise*” temático y pragmático que estas instancias sociales poseen en su cotidianeidad con las necesidades y oportunidades sociales.
- Dotar de mejores parámetros de legitimidad a grupos subrepresentados por las esferas de poder tradicionales.
- Contribuir a la confianza de los canales de comunicación entre el Estado y la Sociedad Civil en la consolidación de una visión más panorámica del sistema social, económico y político de cada país como de la región centroamericana en su totalidad.
- Desarrollar beneficios mutuos entre los intereses públicos y privados.
- Promoción inclusiva de actores sociales (estratégicos) en los recursos de poder.
- Promover adecuados mecanismos para la definición clara y compartida de responsabilidades en la implementación de los cambios por parte de los interlocutores políticos y sociales.

No existe duda alguna, de que en Centroamérica al igual que quizás en el resto de América Latina cada vez más se viene evidenciando una reconfiguración entre lo que constituye el espacio público y el espacio privado. Por tanto, estamos frente a una recuperación del concepto corporativo con nuevas atenuaciones dadas no solo por aspectos básicos como la cultura política, la ingeniería de los sistemas presidencialistas, sino también por particularidades derivadas a la mediatización de la política, la desafección hacia la política y lo político, como inclusive la adaptación que en nuestros días vive la democracia en términos de la gobernabilidad y la gobernanza.

Si bien abundan lecturas (Verdú 1975¹; Meynaud 1978², entre muchos más) que hacen referencias al concepto corporativo tradicional de orientación ideológica católica y conservadora, que pretende ofrecer un modelo de orden social, de gestión colectiva del conflicto, basado en la colaboración interclasista.

Hoy en día, con la necesidad de garantizar una adecuada legitimidad de origen como de ejercicio a la gestión pública, capaz entonces de canalizar las múltiples demandas sociales que desbordan al Estado; y cuyas respuestas sean de forma eficiente y eficaz, han obligado intrínsecamente a que los gobiernos centroamericanos de turno se sitúen en un proceso social caracterizado por la

¹ Pablo Lucas Verdú (1975). *La lucha por el Estado de Derecho*, Real Colegio de España, Bolonia.

² Jean Meynaud (1978). *Los grupos de presión*, Eudeba, Buenos Aires.

creciente predominancia de actores colectivos, las organizaciones de intereses de todo tipo, que mediatizan la acción social individual, y las formas de estructuración y conflicto (Pérez 1997)³.

Esta nueva visión del corporativismo, que a efectos de la presente investigación se ha categorizado como neocorporativismo, resalta lo que Manuel Pérez Yruela (1997, p.137 - 139) destaca como el papel de las organizaciones de intereses como instituciones de coordinación imperativa, que distribuyen entre sus miembros recompensas materiales y de *status*, convirtiéndose así en la arena en la que predominantemente los individuos pugnan por la obtención de tales recompensas. Agrega el autor, que las organizaciones crean identidades y lealtades, actúan para garantizar su propia supervivencia y se convierten en centros de poder e influencia sobre la base de su capacidad de cooptación y movilización social.

Si bien, la proliferación de colectivos sociales y su incidencia en la política pública en la región centroamericana ha constituido una forma para democratizar o al menos asegurar una inclusión más activa de la ciudadanía en la formulación, decisión, implementación e inclusive evaluación de las políticas públicas, especialmente en aquellos temas o problemas que requieren de una especial atención por el sector gubernamental. La práctica ha venido a evidenciar los problemas colaterales fundamentados primero en una diferenciación entre la ciudadanía interesada organizada y la no interesada sin bases o pertenencias organizativas, siendo esta última la más excluida incluso en los procesos participativos.

Una segunda externalidad, la constituye la misma fragmentación de los colectivos sociales, producto en una primera instancia por la especialización temática e inclusive ámbitos geográficos de intervención, pero además una fragmentación contribuida por la capacidad de posicionamiento en los espacios de discusión pública e incluso en algunos casos por la misma captación de fondos de la cooperación internacional.

Por tanto, la dispersión y en ocasiones falta de cohesión mínima común de los colectivos sociales opera como una fuerza centrífuga y centrípeta que erosiona los planteamientos y capacidad de incidencia en la política pública, provocando crecientes desigualdades en la construcción de vínculos institucionales, habilidad política e incluso para cooptar la atención pública como de los entes gubernamentales.

En el presente análisis comparado e integrado hemos asumido como meta sintetizar los principales hallazgos y conclusiones, generadas desde el momento de concepción del proyecto hasta su final, es decir, desde el trabajo de precisión conceptual que dio paso a la definición del protocolo de investigación aplicado en cada uno de los países de estudio, la supervisión y revisión de cada uno de los borradores nacionales, la aplicación de las encuestas a los diversos sectores – gobierno, parlamentarios, académicos, representantes de organizaciones de la sociedad civil y periodistas – y múltiples sesiones internas de discusión y análisis.

A efectos de dar una concordancia con los documentos nacionales, nuestras conclusiones se presentarán desde una visión comparativa – integrativa en cuatro secciones: **a)** la construcción democrática centroamericana, **b)** del principio de separación de poderes a la necesidad de

³ Pérez Yruela, M., (1997), “Corporativismo y Estado del Bienestar”, en Giner, S. y Sarasa, S., eds., *Buen Gobierno y Estado del Bienestar*, Barcelona: Ariel. Páginas 133-150.

complementariedad, **c)** parlamentos centroamericanos: entre participación y obstruccionismo; y **d)** políticas públicas y tendencias neocorporativas en la región centroamericana. Por último se agrega una breve sección a efectos de poder contribuir en nuevas orientaciones de investigación vinculadas a la temática analizada.

I. Construcción democrática centroamericana: *entre la representación y la representatividad*

Mientras que en la década de 1970, Costa Rica era el único estado centroamericano que gozaba de un régimen democrático, al finalizar el Siglo XX, específicamente desde 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, por primera vez en la historia centroamericana, los países de la región estaban gobernados por presidentes civiles, surgidos de elecciones libres y multipartidistas. Este escenario fue producto de los esfuerzos pacificadores iniciados desde finales de la década de 1970, plasmados en forma definitiva en el Acuerdo de Paz suscrito en la Ciudad de Guatemala en agosto de 1987, más conocido como Esquipulas II.

Esta iniciativa, que tuvo su origen en el documento “Una Hora para la Paz” – propuesta por el Presidente Oscar Arias – resulta alentadora, pues permitió demostrar la efectividad del diálogo y la negociación como vía válida para la resolución de conflictos regionales y nacionales, como lo han evidenciado los procesos nacionales de paz que tuvieron lugar especialmente en Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Si concebimos la democracia como un particular sistema de procesamiento y resolución de conflictos intergrupales en cuyos resultados domina la incertidumbre, se insiste en la necesidad de la existencia de una gama variable de notas peculiares entre las que destacan: el reconocimiento, como una característica permanente de la actividad política, de la existencia de intereses antagónicos y de la organización tendiente a satisfacerlos; el procesamiento y la liquidación de los conflictos conforme a reglas especificadas *a priori*, explícitas, potencialmente familiares para todos los participantes y que solo pueden ser modificadas de acuerdo con reglas; y finalmente, el uso de la fuerza física, organizada de manera permanente, regulado mediante normas que especifican las contingencias en las que puede aplicársela universalmente y *ex ante*. (Alcántara 1993, p. 131)⁴

Hoy en día las democracias centroamericanas a 20 años de la firma de los Acuerdos de Paz se encuentran en una nueva encrucijada, la cual vuelve a ser de nuevo el reconocimiento de la efectividad del diálogo y la negociación por las vías del Estado de Derecho para canalizar la conflictividad política y social de nuestras democracias, contribuyendo así a una revalorización de la política, es decir, volver a creer en la política y en lo político.

Centroamérica, vista como región, carece en la actualidad de un fortalecimiento de su institucionalidad democrática, sin duda alguna serían múltiples los problemas patológicos que se podrían identificar en sus sistemas políticos, pero ello solo vendría a generar quizás un escenario apocalíptico sobre la realidad regional. Los procesos de transición democrática, principalmente en Guatemala, El Salvador y Nicaragua, si bien contribuyeron a canalizar e institucionalizar por medio del Estado de Derecho a la oposición política, lo cierto es que la capacidad efectiva de la

⁴ Alcántara, Manuel (1993). “El sentido del sistema político democrático en los países de América Latina ¿democracias inciertas o democracias consolidadas?”. En: *Democracia y Democratización en Centroamérica*, Régine Steichen (compiladora). Editorial Universidad de Costa Rica, San José.

ingeniería electoral, al menos desde la década de los años ochenta y hasta la actualidad ha manifestado tendencias de sub-representación o sobre-representación política⁵.

La llegada de sistemas democráticos en la región centroamericana se violentó con un caudal de demandas sociales insatisfechas, tanto por la cantidad como la calidad de las mismas, así como un predominio de una visión al corto plazo por los gobernantes y los gobernados, dejando así una plataforma de acción gubernamental orientada más por políticas de gobierno que por políticas de estado. El resultado directo fue sin duda alguna clamar los intereses de las clases dominantes quienes a su vez se legitimaban, al menos parcialmente, con satisfacer demandas coyunturales de la sociedad.

No obstante, los problemas de una sociedad marcada por el conflicto armado, la división de clases sociales y el olvido del estado en la atención primaria de los servicios sociales, principalmente salud y educación, sobrepasó el caudal que los nuevos regímenes democráticos podrían canalizar en el corto plazo. El resultado primario fue entonces la proliferación de organizaciones sociales en la atención de aquellos servicios que el Estado de forma voluntaria e involuntaria había descuidado.

La historia de la región centroamericana ha sido, hasta ahora, una historia de democracias fragmentadas, un entorno geográfico y político caracterizado por las asimetrías existentes entre el desarrollo económico y social de sus naciones. Esta región ha sido y sigue siendo una tierra de contrastes pronunciados, en la cual convive la opulencia ofensiva con la masificación de las carencias más elementales, esas que permiten tener una vida medianamente digna.

El contexto político de la región, a su vez, por más de dos décadas, solamente ha podido consolidar la democracia electoral, no una democracia suficiente, caracterizada por la

⁵ “La primera mitad de la década de 1990 se caracterizó por la existencia de dificultades en pro de la institucionalización en el marco de un agudo proceso de desafección política. Los prolegómenos de las elecciones de 1990 contemplaron la disputa de Efraín Ríos Montt con la Corte de Constitucionalidad que le impedía ser candidato por su condición de expresidente golpista. A pesar de los elevados índices de popularidad de Ríos Montt, finalmente no concurrió a los comicios, que fueron ganados por Jorge Serrano Elías, en la segunda vuelta frente a Jorge Carpio. Sin embargo, Ríos Montt continuó teniendo un destacado papel dentro de la vida política, siendo el secretario general del FRG y el líder ideológico de su partido. Las elecciones reflejaron un nivel de abstención superior al 50% en la primera vuelta y 70% en la segunda. Esto reflejaba por un lado la suspicacia y la falta de confianza de la población en el sistema político nacional, y la falta de consolidación y legitimación del sistema democrático. Por otra parte conformaron un congreso en el que ningún partido se alzó con la mayoría absoluta y en el que el partido del Presidente, Movimiento para la Acción y la Solidaridad (MAS) contó con 18 de 116 diputados. El gobierno de Serrano Elías comenzó con un tímido proceso de reformas económicas estructurales, continuó con las negociaciones de paz con la URNG y no dejó de verse envuelto en violaciones a los derechos humanos. Falto de apoyo de apoyo político en el Congreso y en medio de la protesta popular por la carestía de la vida, de presiones de las fuerzas armadas y de acusaciones de corrupción, en mayo de 1993, Serrano Elías disolvió inconstitucionalmente el Congreso y la Corte Suprema, manifestando que gobernaría por decreto mientras se elaboraba una nueva Constitución. La decidida actuación de la comunidad internacional hizo intervenir a las Fuerzas Armadas. Serrano Elías huyó del país y el Congreso eligió a Ramiro de León Carpio, hasta entonces procurador de los Derechos Humanos, presidente hasta el final del mandato. La petición del nuevo presidente de la autodisolución del Congreso y de la Corte Suprema para elegir nuevas instituciones contó con la oposición de las mismas. Finalmente de León Carpio consiguió la aprobación de una reforma constitucional avalada por el electorado en un referéndum celebrado en 1994 y la convocatoria de elecciones legislativas para agosto de ese mismo año”. Tomado de Alcántara Manuel y Freidenberg Flavia. 2006. *Desarrollo nacional, cambios de Gobierno y procesos electorales: México, América Central y el Caribe. En: Reformas económicas y consolidación democrática (1980-2006)*. Editorial SINTESIS S.A. España. p. 359 y 360.

participación real y efectiva de la ciudadanía. La transición democrática posibilitó, con la única excepción de Costa Rica, un cambio de régimen que permitió el tránsito de los gobiernos militares totalitarios a la elección de autoridades civiles escogidas –o a la mejor solamente votadas- en procesos casi siempre transparentes, pero en todo caso periódicos. Se impuso, como resultado inmediato, un régimen mínimo de respeto a los derechos humanos, básicamente los civiles y políticos, como premisa de superación del autoritarismo.

Las políticas públicas que a finales de la década de los ochentas se habían conceptualizado bajo la necesidad de articular mayor cobertura, mayor calidad y eficiencia en el costo, fueron a inicios de los años noventa modificando sus esquemas para priorizar el costo sobre la calidad y con ello sacrificar la cobertura de la atención pública. Esta situación vino a provocar en países como Guatemala y Nicaragua una fuerte brecha entre lo urbano y lo rural, especialmente en el primer caso con un mayor impacto hacia las poblaciones indígenas y en el segundo hacia las poblaciones afrocaribeñas.

Los partidos como colectivos sociales no son instituciones estáticas ya que se encuentran en un proceso continuo de cambio, el cual está fuertemente vinculado con dos grandes fenómenos en constante interrelación: por una parte, el diseño, ejercicio y reformas del sistema electoral y del sistema de gobierno de un determinado régimen político, y luego, la cultura política de las élites gobernantes y de la ciudadanía, así como hechos políticos concretos en un espacio y territorio.

El fenómeno de la desafección política como producto de la desconfianza en los partidos políticos, continúa siendo uno de los principales retos que afecta la calidad de nuestras democracias. Las prácticas clientelares, el abuso de los poderes derivados del ejercicio de la institucionalidad informal, el obstruccionismo, la corrupción y el clima de impunidad, entre muchos otros males, son parte de esa influencia multicausal y multidimensional que atenta contra la calidad de los partidos políticos de nuestra región.

Para comprender en una visión simple y sencilla, los efectos de la ingeniería electoral en cada uno de los sistemas centroamericanos en términos de la capacidad de representación del sistema, se recurre al análisis del “*Número Efectivo de Partidos Parlamentarios*”, es decir al Índice Laakso y Taagepera, el cual se utiliza para la medición del fraccionamiento del sistema de partidos a partir de los caudales electorales o escaños obtenidos por los partidos políticos. Su uso permite establecer cuántos partidos tienen relevancia sistémica a partir del comportamiento electoral como la composición de los escaños, para tener un mejor criterio de análisis sobre el tipo de sistema de partidos, más allá del número total de partidos que han alcanzado una representación en el Parlamento (Vargas 2007⁶). La fórmula para calcular el número de partidos efectivo (N) es:

⁶ Vargas, Jean Paul (2007). “La falta de acceso a la justicia como factor de exclusión social”. In Fernando Carrillo, Luís Alberto Cordero (Ed.), *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*, San José, Fundación Arias, p. 40-56.

$$N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n P_i^2}$$

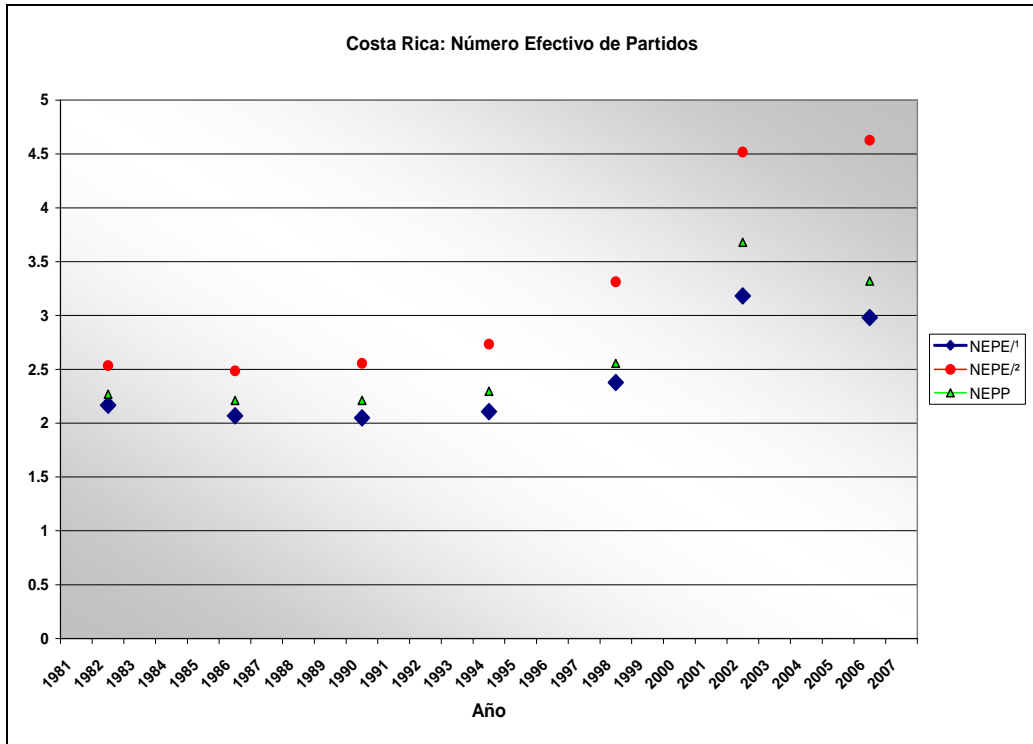
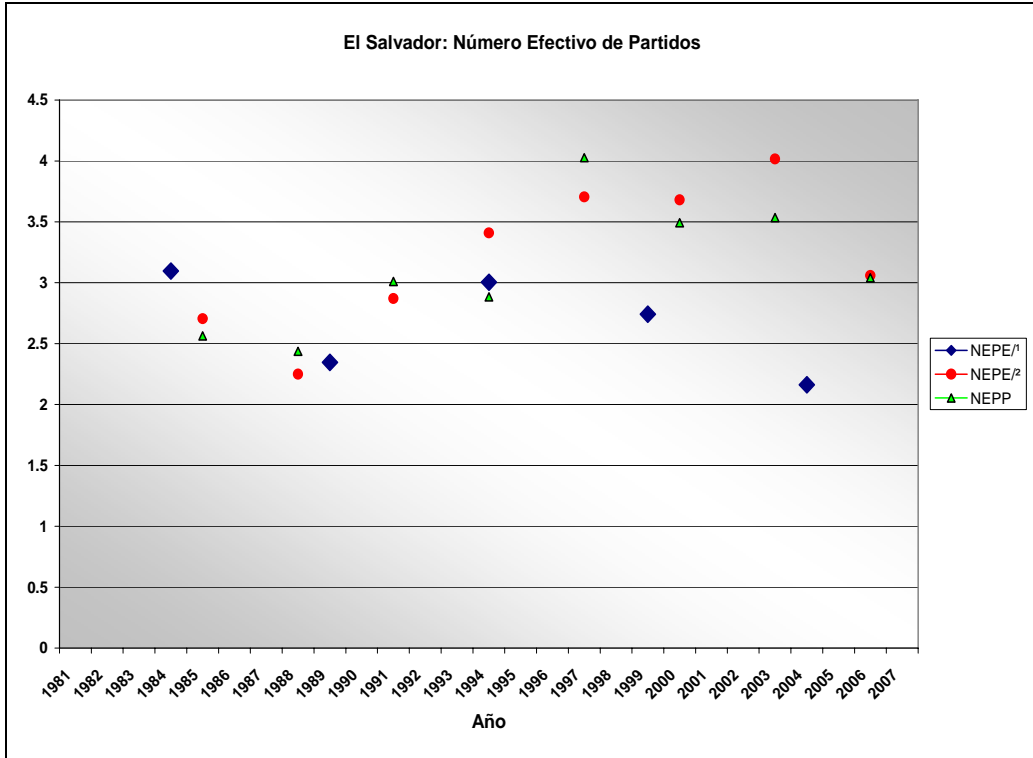
Donde P_i = al porcentaje de escaños total que tiene en la legislatura cada uno de los partidos

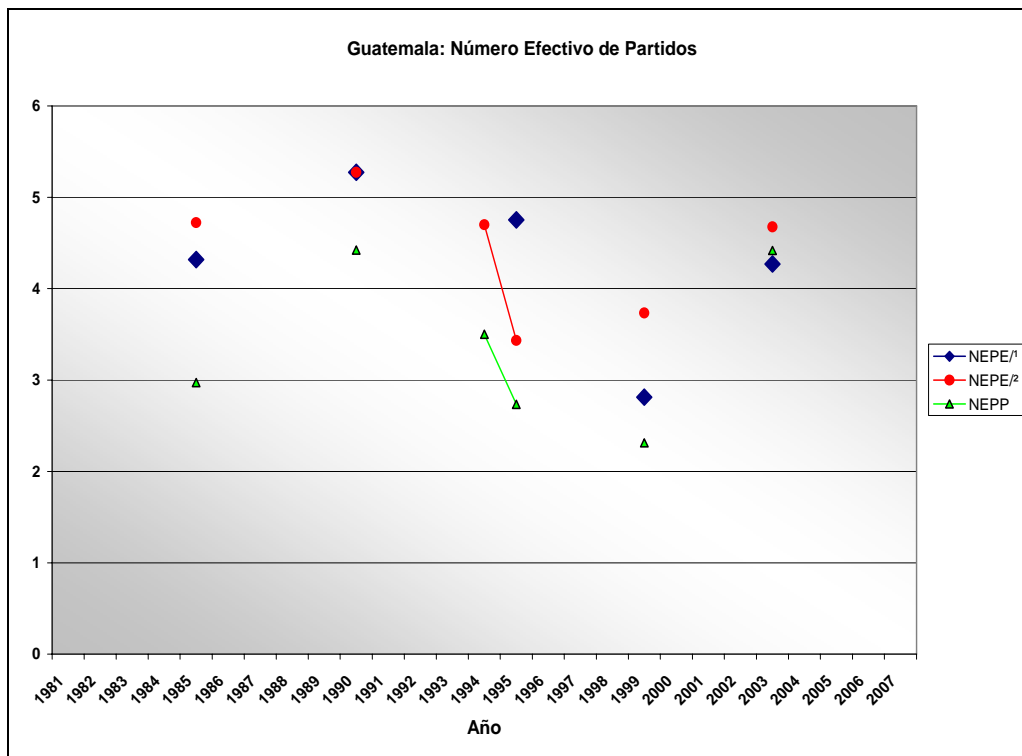
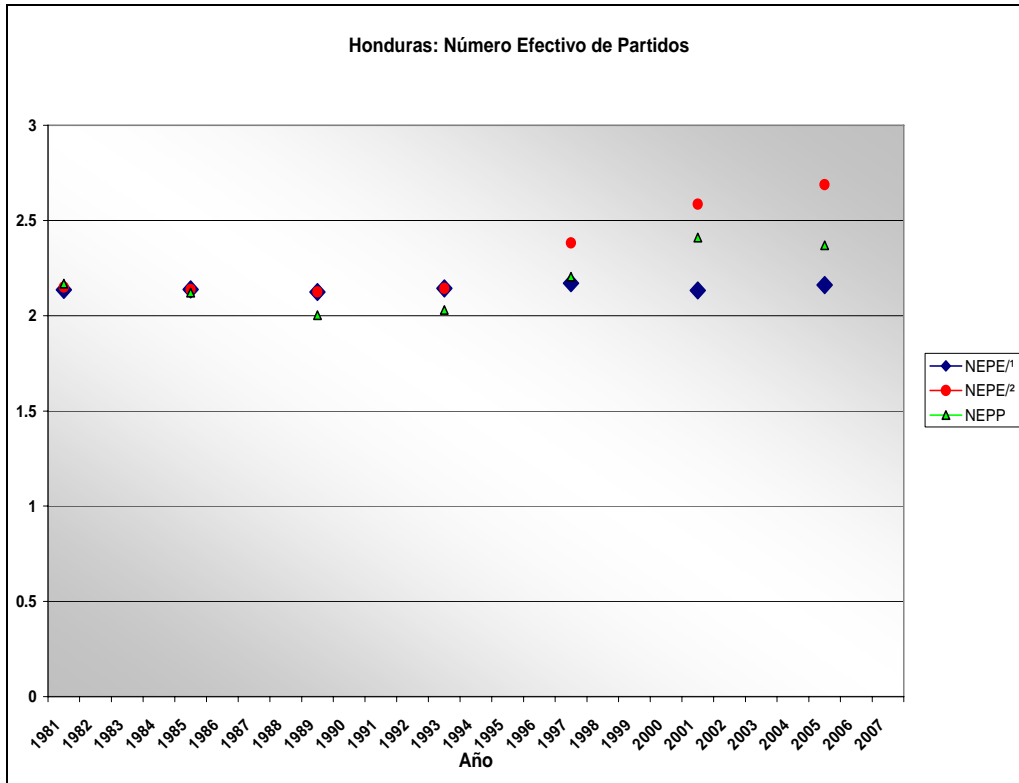
Al analizar el comportamiento del sistema de partidos en los procesos electorales centroamericanos de la década de los años ochenta a la fecha se destaca que la región ha experimentado procesos de sub-representación y sobre-representación de la representatividad parlamentaria en comparación con el voto legislativo y el voto a nivel presidencial.

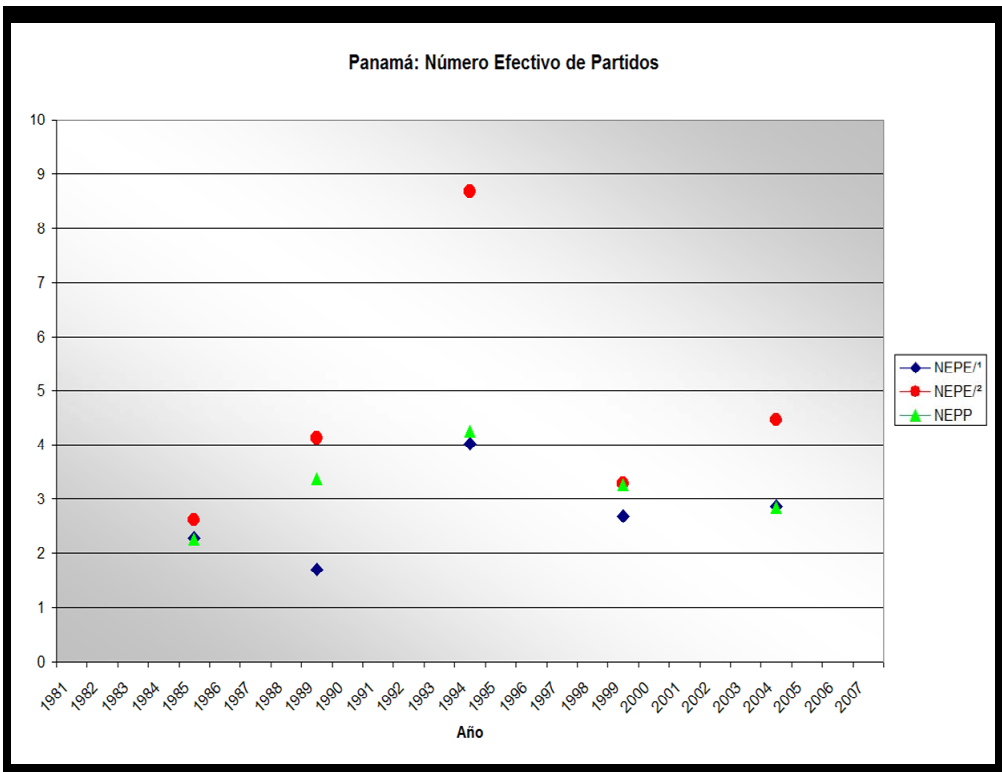
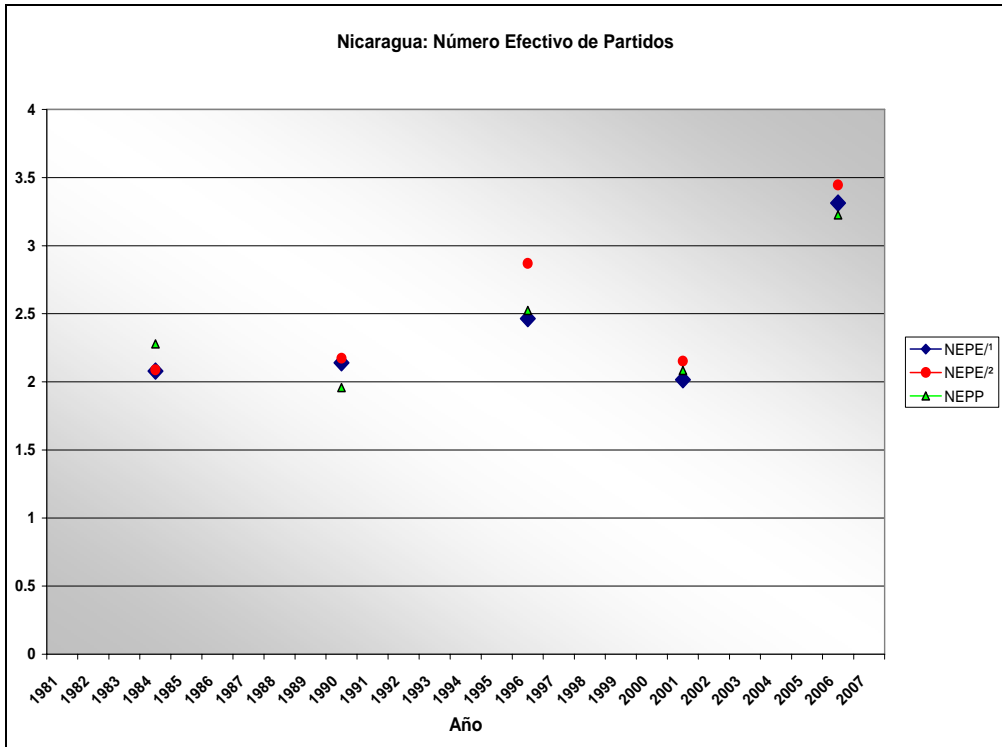
La ingeniería electoral, aún guardando las distancias de los diseños electorales en cada uno de los países, ha contribuido a mitigar la proliferación de Poderes Ejecutivos sin mayorías legislativas, siendo el sistema de partidos a nivel presidencial el que tiende en promedio regional a ser el menos fragmentado. Situación que viene a evidenciar la capacidad de los sistemas electorales para canalizar por la vía de la representación política partidaria los clivajes sociales.

Casos como Costa Rica, Honduras, Nicaragua, Panamá y Guatemala muestran en la actualidad un crecimiento de la fragmentación del sistema de partidos políticos, mientras que El Salvador por su parte viene registrando un decrecimiento de su sistema de partidos políticos. Los países con menor fragmentación en sus sistemas de partidos son Honduras y El Salvador. Seguidos por Panamá, Nicaragua, Costa Rica y Guatemala. A su vez, Nicaragua es el sistema de partidos, cuya fragmentación refleja la mayor similitud en su comportamiento histórico (analizado desde: el voto presidencial, voto legislativo y asignación de escaños).

A continuación se presentan los gráficos del número efectivo de partidos políticos, calculado con los votos presidenciales (NEPE/¹), con los votos legislativos (NEPE/²) y con los escaños legislativos (NEPP).







Se debe destacar que para ningún país y en ningún proceso electoral se ha considerado el impacto de las escisiones parlamentarias, las cuales sin duda alguna vienen a impactar considerablemente el número efectivos de fuerzas parlamentarias.

Si bien en la actualidad, se pueden encontrar múltiples opiniones y comentarios que enfatizan en la crisis del sistema de partidos, a lo cual sin duda alguna la región centroamericana no escapa, haría falta meditar si estamos realmente ante una crisis del sistema de partidos, o será quizás ante la necesidad de un nuevo realineamiento del sistema de partidos, e incluso del sistema electoral y el sistema de gobierno.

Por su parte los colectivos sociales tampoco escapan a muchos de los males que agobian a la clase política, especialmente cuando hacemos hincapié en procesos de democratización interna, incorporación de la equidad e igualdad de género, así como la transparencia en la gestión, ahora vista como la gestión sobre lo público.

Pasquino (1997a)⁷ alertaba que la formulación de las políticas públicas no deba considerarse exclusivamente desde los partidos políticos, puesto que es natural que con el pasar del tiempo la naturaleza misma de los partidos pueda sufrir transformaciones, pero sin duda alguna la crisis que afecta a los partidos se deriva no sólo de la multiplicación de los agentes participantes del proceso de formulación de las políticas públicas, sino también de la falta de capacidad para la rendición de cuentas que los agentes distintos de los partidos presentan y pueden permitirse.

Si partimos de la definición de Arbós & Giner (1996, p. 41)⁸ al concebir por corporación cualquier institución social asociativa formada por individuos o coaliciones para alcanzar un conjunto de fines explícitos mediante un ordenamiento de la conducta de sus miembros según criterios de jerarquía interna, coordinación imperativa y normas para el acceso, reparto, partición y exclusión diferenciales de los bienes escasos que se pretenden controlar, por lo cual corporativismo sería la presencia hegemónica de las corporaciones en una sociedad dada.

Al concebir la gobernabilidad democrática basada en la necesidad de contar con políticas públicas eficaces y eficientes, además con legitimidad – sea esta de origen o de ejercicio – podríamos concebir que en la región centroamericana cada vez más se está dando un giro hacia una gestión pública afianzada en el manejo colectivo del conflicto, el cual no siempre es resuelto de forma estructural y tiende en ocasiones a una intervención de contingencia por parte de las instituciones gubernamentales.

Si regresamos a Arbós & Giner (1996) enfatizaríamos en que existen dos características que sobresalen en las sociedades corporativas: a) la presencia estratégica y preeminente de los intereses organizados, y b) la opción prioritaria de solución de conflictos mediante el pacto, el acuerdo y la concertación entre las partes.

⁷ Pasquino, Gianfranco (1997), “Por qué y como estudiar la oposición”. En Gianfranco Pasquino (ed.), *La oposición en las democracias contemporáneas*, Washington D.C., BID e Internacional IDEA.

⁸ Arbós, Xavier y Giner, Salvador (1996). *La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*, Editorial Siglo XXI, Madrid.

No obstante en la praxis política centroamericana podemos identificar que la mayor parte de los procesos de negociación no se dan necesariamente con todos los actores sociales y políticos involucrados y con intereses externados, y en una segunda instancia los intereses organizados se encuentran segmentados y priorizados no solo entre los colectivos sociales sino también entre los mismos partidos políticos.

Por tanto, la crisis de gobernabilidad puede ser consecuencia no tanto de la participación de muchos agentes en la asignación de recursos y valores escasos, ya que puede deberse a la mayor o menor posibilidad que la mayoría de dichos agentes tienen de no verse nunca obligados a responder de sus opciones, su influencia, sus repercusiones en el proceso de formulación de políticas y sus consecuencias. Entonces, la crisis de gobernabilidad afectará por fuerza al espacio político y a la naturaleza democrática de los regímenes centroamericanos y al mismo tiempo los redefinirá (Pasquino 1997a, p.35-47).

Al concebir la relación entre gobierno, partidos políticos y políticas públicas tiende a ser fundamental la rendición de cuentas de los encargados de la adopción de decisiones y las repercusiones de la formulación de políticas de los partidos en la gobernabilidad del sistema político. Para Pasquino (1997a) esta afirmación adolece de un error fatal, parece dar por sentado que, si los dirigentes del gobierno, en su papel de formuladores de políticas, son receptivos rinden cuentas, el resultado será automáticamente la gobernabilidad. En realidad, dicho resultado parece más probable, si los dirigentes del gobierno son también dirigentes del partido; en este caso, el postulado es que la organización del partido aportará un vínculo fundamental entre las preferencias de los votantes y las políticas del dirigente.

La realidad regional muestra de nuevo fuertes diferencias a lo interno de sus sistemas políticos, pues mientras en Costa Rica la Constitución Política prohíbe la vinculación política partidaria del Presidente, por ejemplo, en la actualidad en sistemas como Panamá y Honduras, el Presidente no posee incompatibilidad para asumir el liderazgo político partidario. Si partimos de que la crisis de gobernabilidad puede verse entre múltiples causas de un fenómeno multidimensional a la capacidad de rendición de cuentas sobre las opciones, influencia y repercusiones en la formulación de la política pública, se requiere entonces devolvernos unos cuantos pasos hacia atrás y comprender *¿cuál ha sido la participación de la oposición parlamentaria en nuestros sistemas presidencialistas?*

La capacidad efectiva de la oposición tiende a ser fundamental porque los análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no pueden descansar únicamente en las condiciones electorales que los determinan, sino también deben abarcar las dinámicas de gestión en los mismos. Sin duda alguna la efectividad de la oposición parlamentaria se encuentra profundamente determinada al hecho de si el Poder Ejecutivo cuenta o no con mayorías legislativas, lo cual a su vez nos lleva a otra interrogante *¿cómo se puede gobernar hasta el siguiente proceso electoral?*

Al respecto Ackerman (2000)⁹ señala tres posibles escenarios. En un primer escenario es el énfasis a un ejercicio activo de negociaciones, o como él le denomina *“la esperanza madisoniana”* a través de las cuales se puedan llegar a fórmulas de atenuación que permitan

⁹ Ackerman, Bruce (2000), “The New Separation of Powers”. En *Harvard Law Review*, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000).

combinar algún nivel de razonamiento y permita en términos de Tselis (2002) lograr la identificación de un punto ganador entre los jugadores con poder de veto.

El segundo escenario lo constituye la ruptura institucional o “*la pesadilla linziana*”, el cual se basa en ver el cómo sucumben las constituciones a manos de presidentes frustrados que desbandaban congresos intransigentes y se instalaban ellos mismos como caudillos con la ayuda de los militares o de plebiscitos extraconstitucionales. El tercer escenario sería entonces un punto intermedio entre evitar “*la pesadilla linziana*”, pero sin cumplir “*la esperanza madisoniana*”, es decir una situación que en lugar de establecer una confrontación absoluta, ambos poderes puedan sólo retraerse en su tendencia hacia las descalificaciones y calumnias interminables, siendo la tendencia un continuo de recriminaciones mutuas y estancamiento político.

Los sistemas políticos centroamericanos se encuentran en un fuerte proceso de cambio y transformación, visto desde las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. La acentuación de Ejecutivos sin mayorías legislativas, han generado como consecuencia directa que la forma de hacer política desde la arena parlamentaria retome la configuración inicial del sistema presidencialista. Es en éste sentido que se resalta que el presidencialismo es un tipo de expresión del sistema presidencialista en el cual se da como resultado de la institucionalidad formal o informal una concentración del poder hacia la figura del Presidente.

En la actualidad, la ingeniería de nuestros sistemas políticos exige que las y los operadores de la política tengan mayor capacidad de negociación para la construcción de zonas de acuerdo, pues el *status quo* estará siempre empujando hacia el bloqueo y la parálisis, más aún en escenarios de fragmentación parlamentaria y de baja disciplina y cohesión intrapartidaria.

Arias (1980) señalaba que los legisladores son hipersensibles a todos los síntomas de inquietud del electorado y se alarman ante cualquier manifestación de hostilidad, debido a la poca defensa y respaldo que tienen de sus partidos políticos. Por tanto, agrega el autor, solo un partido fuerte y disciplinado, capaz de mantener firmes sus líneas en las controversias que surjan, podrá hacer frente a la dura lucha de ideas que oponen los grupos de interés. “*Sólo con el respaldo de un partido puede el legislador tratar de resistir las presiones a que se ve sometido. Definitivamente, el congresista aislado es fácil presa del grupo de interés*” (Arias 1980, p. 95)¹⁰

Si extrapolamos a Reniu (2001, p. 113)¹¹ al sistema presidencialista, se podría argumentar que cuanto mayor sea la capacidad de la fracción de gobierno o directamente del Poder Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición parlamentaria, menores serán los incentivos de esta en articular coaliciones parlamentarias estables con la bancada oficialista. Igualmente, conforme más capacidad tenga el Poder Ejecutivo para atender las propuestas de la oposición extraparlamentaria, menores serán los incentivos de esta en vincularse de forma coyuntural o estructural con las fracciones de oposición parlamentarias.

¹⁰ Arias, Oscar (1980). *Grupos de presión en Costa Rica*, Editorial Costa Rica, San José.

¹¹ Reniu Vilamala, Joseph M^a 2001 “Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996”. Tesis de Grado para optar al Título de Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Universidad de Barcelona, Barcelona.

Por tanto, la fortaleza de la fracción oficialista en ejercer una influencia política del Poder Ejecutivo se encuentra caracterizada por la necesidad y el coste de transacción de votos para la obtención de una mayoría legislativa determinada. Ante una situación de una bancada oficialista por articular mayorías legislativas por poco margen y menor fragmentación en la oposición parlamentaria, mayor será la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos, los cuales tendrán un precio de transacción elevado.

En una relación en la cual la fracción oficialista no puede articular por sí misma una mayoría legislativa, por un amplio margen, con lo cual requiere transar con varios legisladores de oposición, ello sumado a una amplia fragmentación en la oposición parlamentaria, entonces la capacidad de los partidos de la oposición para condicionar sus votos dependerá de la oferta misma de la oposición, y solo en situación de un voto decisivo final de coalición ganadora se obtendrá un coste elevado de transacción.

No obstante, queda aún la tarea pendiente por cuantificar *¿cuál ha sido la participación de la oposición parlamentaria en nuestros sistemas presidencialistas?* Si bien, es muy distinto tener un partido presidencial con la mitad de la legislatura y cinco partidos en la oposición con un 10% cada uno, que tener un partido opositor con la otra mitad en el Parlamento. En la primera situación el presidente tendrá más oportunidades de coaligarse con algunos de los partidos y conseguir las tan ansiadas mayorías legislativas” (Altman 2001, p. 11)¹².

Strøm (1990, p. 70) argumenta que en cuanto mayor es la influencia potencial de la oposición, menores serán los beneficios relativos del gobernar, y por lo tanto mayor será la probabilidad de un gobierno de minoría. Altman (2001, p. 11) agrega que si bien es cierto, estas diferencias se encuentran capturadas en el índice Laakso – Taagepera, este índice no da cuenta de la influencia potencial de la oposición; para ello se requiere tomar en cuenta tanto el tamaño del partido presidencial, como el grado de fragmentación de la oposición.

Entonces medir la fragmentación como el número efectivo de partidos puede resultar inadecuado para representar la realidad y el tipo de relaciones entre poderes. Por ello, Altman & Pérez - Liñán han desarrollado un índice de oposición efectiva (IEO) que es un promedio ponderado de los partidos de gobierno, tendiente a medir el poder de la oposición (Altman 2000, p. 8)¹³. Su cálculo permite incorporar en la medición una penalización de la capacidad de influencia de la oposición a partir de sus niveles de fragmentación parlamentaria (García & Martínez 2002, p.346).¹⁴ Siendo su fórmula:

¹² Altman, David (2001). “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”. En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 8 y 9 (2001) págs. 385- 410. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, España

¹³ Altman, David (2000). “Coalition formation and survival under multiparty presidential democracies in Latin America: Between the tyranny of the electoral calendar, the irony of ideological polarization, and inertial effects”. Prepared for delivery at the 2000 meeting of the Latin American Studies Association, Hyatt Regency Miami, March 16 – 18.

¹⁴ García, Fátima & Martínez, Elena (2002). “La estrategia política y parlamentaria de los partidos de oposición latinoamericanos ¿capacidad de influencia o influencia efectiva?”. En *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 12 y 13. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanya. Disponible en www.iigov/revista/?p=12_13.

$$\text{IEO} = \frac{\left(\frac{\sum O_i^2}{\sum O_i} \right)}{\left(\frac{\sum g_i^2}{\sum g_i} \right)}$$

“Donde O_i es la porción de legisladores para el partido iésimo en la oposición y g_i es la porción de legisladores del partido presidencial. Este índice tiende a cero cuando el partido de gobierno controla toda la legislatura y tiende a 1 cuando el “partido típico” de la oposición tiene el mismo tamaño que el partido de gobierno.”

Este índice puede adquirir valores superiores a 1 cuando la oposición es más poderosa que la fracción oficialista. No obstante, su aplicación e interpretación presume la coherencia de los partidos de oposición y no toma en cuenta las posibles variaciones a lo interno de ella, así como el potencial efecto debilitante sobre la capacidad de influencia de la oposición (García & Martínez 2002, p.347).

La oposición efectiva se manifiesta cuando los partidos políticos de oposición tienen influencia en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si esta influencia es concretizada en la aprobación de las leyes, entonces puede entenderse que estos actores políticos se han conducido con éxito y éste es entendido aquí como el logro, sea del Poder Ejecutivo o de la oposición, de ver aprobados sus proyectos de ley en el Parlamento (Jiménez 2006, p. 22)¹⁵

Al aplicar el Índice Efectivo de Oposición a la región centroamericana desde la década de los años ochenta a la fecha se desprende que posterior a la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II, la región ha experimentado un incremento en los índices efectivos de la oposición

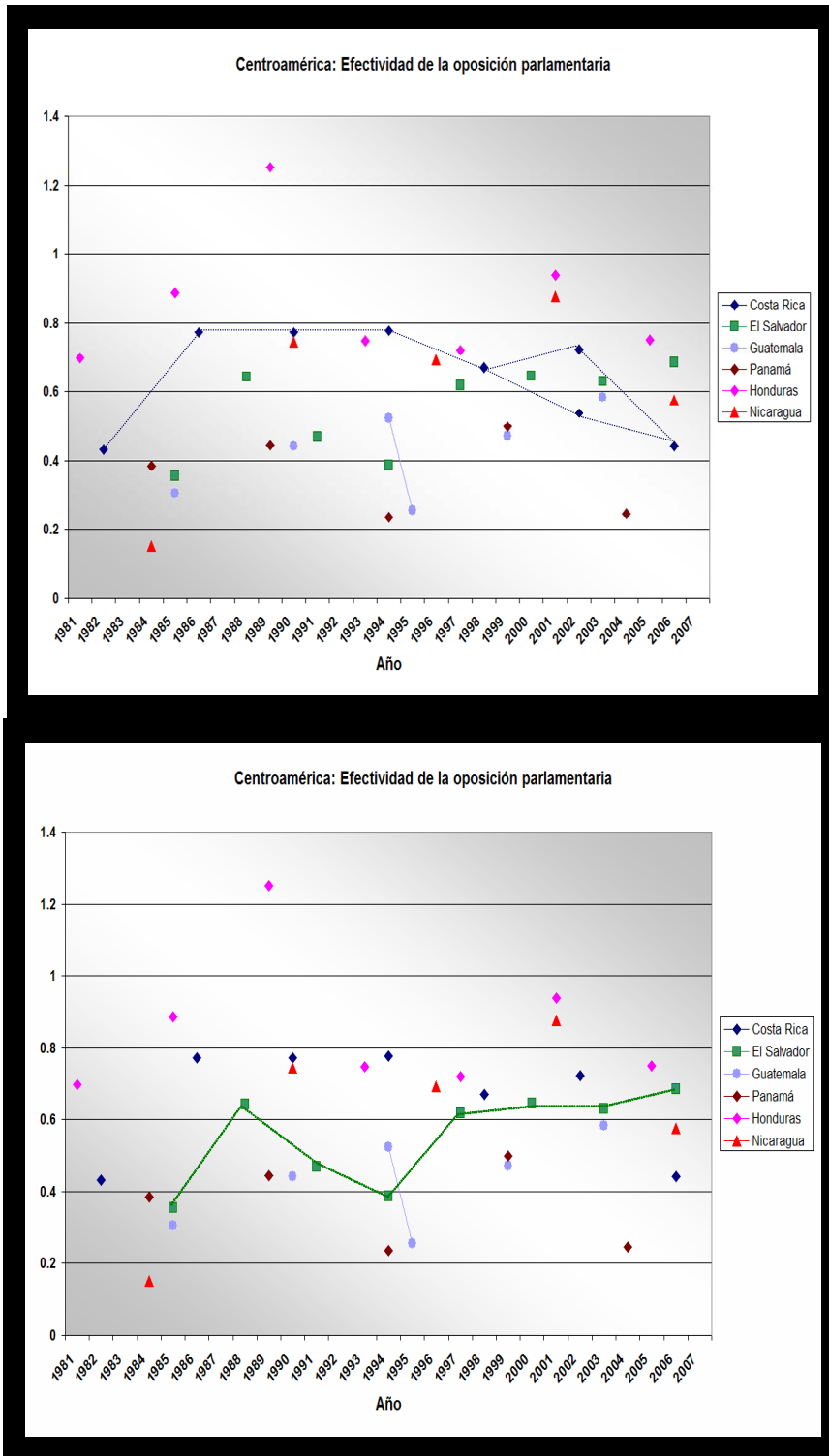
Solamente los sistemas políticos de Honduras y Nicaragua (efecto transfuguismo) han experimentado una oposición parlamentaria con mayor poder efectivo que la fracción de gobierno En Costa Rica (2002 - 2006) y Guatemala (2004 - 2008) el fenómeno del transfuguismo ha afectado la capacidad efectiva de la oposición, en el primer caso implicó un decrecimiento, mientras que en el segundo un incremento

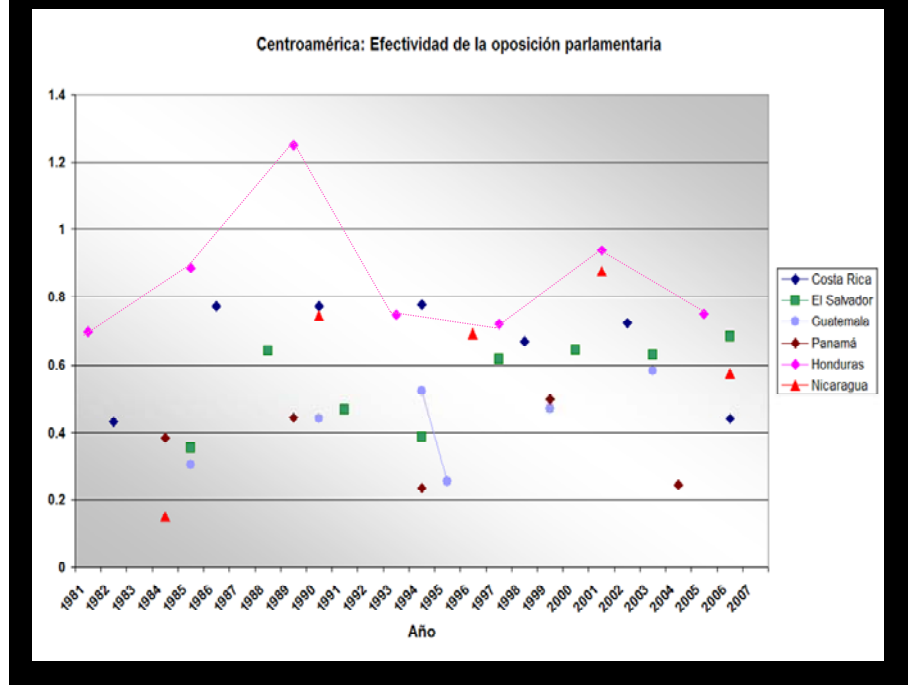
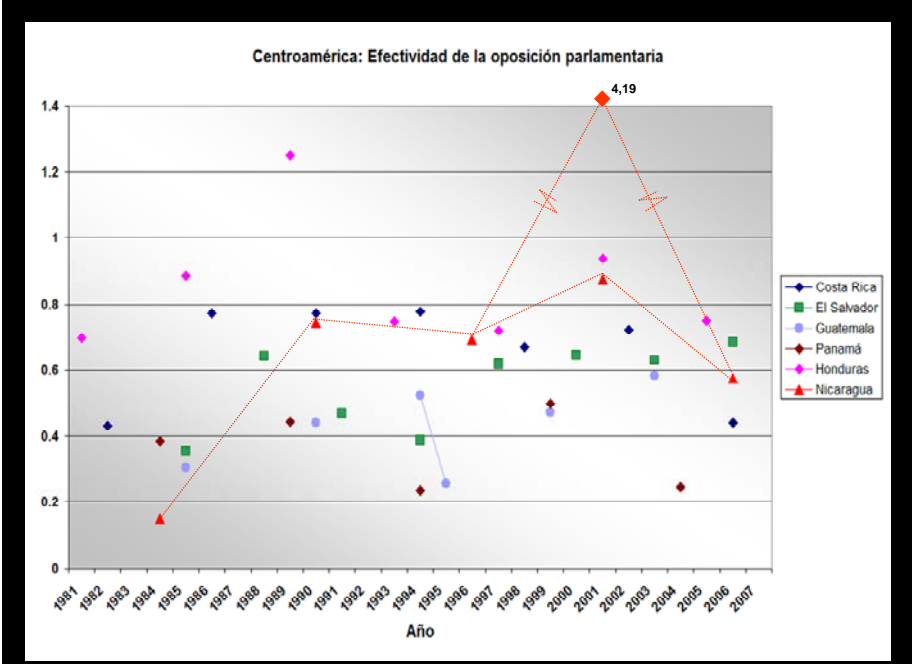
En la actualidad países como Costa Rica, Nicaragua y Honduras se encuentran experimentado un decrecimiento en la efectividad de la oposición, mientras que Guatemala y El Salvador un incremento, por su parte Panamá mantiene un comportamiento histórico cuya oposición se encuentra con inexistentes márgenes de efectividad.

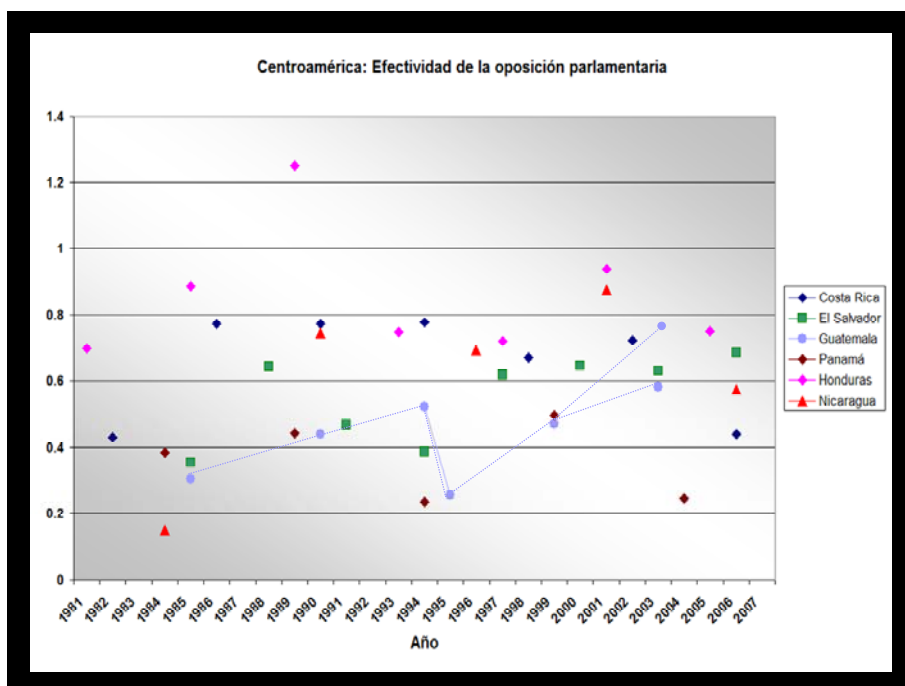
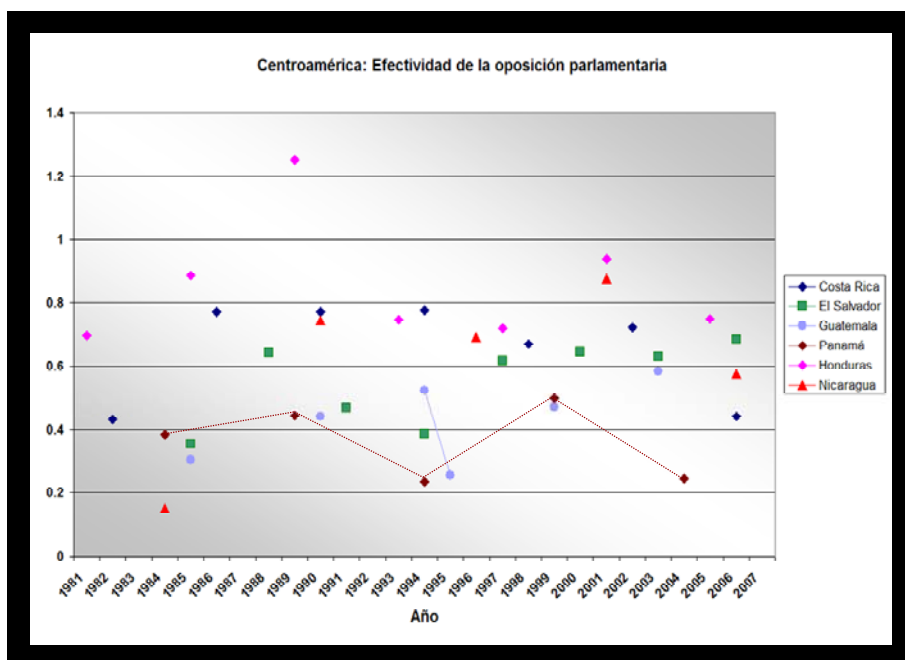
Costa Rica en su último proceso electoral registra el menor índice de efectividad de la oposición a nivel centroamericano, mientras que Guatemala cuenta actualmente con el mayor índice de la

¹⁵ Jiménez, Margarita (2006). “La oposición parlamentaria en México. Su rendimiento en gobiernos de mayoría dividida”, Miguel Ángel Porrúa – Cámara de Diputados en apoyo a la investigación académica, México.

región – consecuencia del transfuguismo –. En Guatemala, los resultados de los procesos electorales anteriores al 2003 dieron como resultado un índice efectivo de oposición parlamentaria inferior a 0,5 (una oposición con poco poder de toma de decisión y con poco poder de obstrucción).







Desde una mirada general a la efectividad de la oposición parlamentaria vista en el marco de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se considera que los parlamentos centroamericanos sufren un problema de “*demasiada poca oposición*”, haciendo propio el análisis de Pasquino (1998)¹⁶. Ello si partimos de dos afirmaciones previas: (a) la oposición

¹⁶ Pasquino, Gianfranco (1998). *La oposición*, Alianza Editorial, Salamanca.

parlamentaria no debe ser siempre sinónimo de obstruccionismo, y **(b)** la dinámica legislativa por excelencia significa una continua adopción de decisiones, en un entorno propio del ejercicio de los recursos de poder de la institucionalidad formal e informal.

Entonces, “*demasiada poca oposición*” implica una serie de aspectos relacionados con la capacidad de control y el manejo político estratégico, propiamente por las fracciones de oposición parlamentarias, como también el ejercicio desde la bancada de gobierno, quien se encuentra en su legítimo derecho a discrepar con la oposición parlamentaria y con la oposición extraparlamentaria.

Superar el concepto “*demasiada poca oposición*” significa entonces la existencia y libre ejercicio de los instrumentos y mecanismos legislativos por parte de las minorías para la fiscalización del Poder Ejecutivo, pero también la responsabilidad en la definición y adopción de decisiones para las políticas públicas de estado – sin caer en las tentaciones del revanchismo político propio de la toma de decisiones o no sobre las políticas de gobierno –.

Desde esta doctrina italiana, se puede identificar que los parlamentos tienen un déficit de “*indirizzo*”, es decir la capacidad de asumir funciones de dirección e impulso de la acción política, lo cual tendería a ser factible y posible únicamente en situaciones de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas. En la actualidad el reto del diseño parlamentario – como bien será analizado en las secciones posteriores – radica en lograr en el ejercicio de sus funciones la disyuntiva competencial dada entre el control y el equilibrio para lograr una adecuada colaboración con el resto de los órganos constitucionales.

Según Pasquino el problema en los regímenes democráticos es que hay probablemente poca oposición, agrega que “*(...) la calidad de la democracia depende no sólo de las virtudes de su Gobierno, no sólo de las interacciones del Gobierno con la oposición, sino acaso en modo especial de la calidad de la oposición. Una oposición bien equipada mejora la calidad de la democracia, aún cuando no alcanza a llegar al Gobierno, pero persiste en candidatearse para él a través de su actividad de control y de orientación, de propuesta y de crítica*” (Pasquino 1998, p. 218)

Para entender esta afirmación, requiere ser decodificada desde tres criterios presentados por el autor y uno adicional que se extrae de forma subyacente a su lectura, a saber: **(a)** cantidad de la oposición, **(b)** realineamientos de la oposición en el sistema político, **(c)** inadecuados instrumentos institucionales a disposición de la oposición, y **(d)** el fraccionamiento mismo de la oposición.

El primer argumento, demasiada poca oposición puede significar una simple descripción cuantitativa de las fuerzas de oposición. Bajo éste señalamiento se define que el sistema político ha podido absorber en su totalidad o parcialmente, las tensiones sociales, las diferencias de opinión, de principios y de valores, y desde fuera del sistema han quedado pocos actores haciendo oposición. El segundo argumento, realineamientos de la oposición, tiende a derivarse en gran parte del primero, pero se hace la salvedad que si bien para el sistema y los actores de oposición que juegan en él las diferencias han quedado minimizadas, lo cierto es que existe una marginación sutil en la cual los verdaderos opositores tienen cada vez menos recursos en los

cuales confiar para organizarse, para luchar y para presentarse como portadores de una alternativa aceptable, en condiciones de coagular una mayoría (Pasquino 1998, p. 201)

El tercer argumento se funda sobre la inadecuación de los instrumentos a disposición de la oposición en los regímenes democráticos, desde esta perspectiva la ingeniería del sistema – por ejemplo el reglamento parlamentario – tiende a encerrar a la oposición parlamentaria como copartícipe y corresponsable del funcionamiento y administración del Parlamento.

Por lo tanto, argumenta Pasquino (1998, p. 202) “(...) *la oposición no es demasiado poca porque le falten sus sostenedores, porque su base social se haya erosionado o marginado, no es demasiado poca porque no sepa presentar alternativas cualitativamente diversas o apetecibles. Es demasiado poca porque le faltan instrumentos institucionales en sentido lato para “dramatizar” su existencia, para comunicar su programática, para afirmar su alteridad*”.

El cuarto argumento, el fraccionamiento de la oposición, hace hincapié en el surgimiento de una mayor fragmentación social que se ve reflejada a su vez en múltiples actores de oposición, con lo cual las posibilidades de las estructuras de oposición en llegar a coaliciones mínimas capaces de crear macro-oposiciones compactas, aguerridas, disciplinadas y amenazantes – para el Gobierno – se han minimizado, creándose más bien micro-oposiciones diversificadas, punzantes, en orden disperso, amenazantes – para el Gobierno, para la sociedad, para ellas mismas y para la gobernabilidad –.

Ante un escenario de micro-oposiciones parlamentarias, aparece una doble dimensión de la oposición política en el espacio parlamentario, y es la atomización y fragmentación de la oposición extraparlamentaria – los grupos de presión – y la incidencia que estos tienen sobre las bancadas legislativas y los parlamentarios en forma individual.

En la actualidad nos enfrentamos a un panorama sombrío, cuando la sociedad ha trasladado el debate político que por excelencia correspondía al parlamento a los medios de comunicación, cuando la discusión legislativa tiende a darse en dualidades posicionales sin una reflexión profunda del interés supremo que el país requiere entre lo importante y lo urgente. Sumando además un andamiaje institucional desfasado y sin capacidad de adaptación funcional a gobiernos divididos en esquemas multipartidarios bipolares, un déficit o desconfianza continúa para la construcción de coaliciones estructurales, entre muchos males endémicos que afianzan la idea del bloqueo y la parálisis legislativa.

Ante éste escenario, las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los grandes temas de la agenda política nacional se perciben complejos y conflictivos, pero *¿desde cuándo ha sido fácil gobernar?* y *¿desde cuándo el derecho a disentir desde las reglas de juego ha sido una amenaza para la democracia?* o será acaso que aún nuestros sistemas presidencialistas requieren permearse de mayores principios y valores democráticos para asegurar la construcción de acuerdos, o será simplemente aprender a gobernar desde el oficialismo y desde la oposición asumiendo como norte lo que el país necesita, tanto desde un Poder Ejecutivo que evite caer en el decisionismo, como desde una oposición que sepa gobernar desde su papel de oposición – *la consciencia de una determinada norma o realidad es más intensa precisamente cuanto está siendo desafiada* –.

Desde el análisis desarrollado se considera que tanto la ingeniería institucional y la falta de voluntad o interés en la construcción de coaliciones parlamentarias menos volátiles – entre otros factores – han contribuido a que el parlamento se dirija a incrementos de la tensión política manifiesta y latente en las relaciones con el Poder Ejecutivo.

Sin embargo como crear condiciones de estabilidad política y democrática cuando a lo interno de la región centroamericana encontramos sistemas políticos que oscilan entre la poca y la alta fluidez de la oferta partidista, puesto que bien se podría considerar que un sistema estable de partidos producirá con mayor probabilidad políticas previsibles y coherentes que los partidos y los sistemas de partidos volátiles y que estén experimentando una reestructuración. Por tanto, la rotación entre los partidos, así como los comportamientos coalicionales entre los mismos – principalmente en situaciones de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas son fundamentales para asumir una comprensión amplia de los factores que influyen en los procesos de formulación de las políticas públicas.

La fluidez de la oferta partidista (F_p) expresa las variaciones que presenta el sistema de partidos debido al apareamiento y desapareamiento de partidos con presencia parlamentaria. En cierta forma es una medida de estabilidad del sistema de partidos y por eso se dice que cuanto mayor sea F_p más fluida es la oferta partidista. A la inversa, cuanto menor sea F_p , más estructurada está la misma. Su índice se calcula $F_p = (e_a + e_d)/2$, donde $e_a + e_d =$ total de escaños de los partidos que aparecen y desaparecen (Artiga 2004).¹⁷

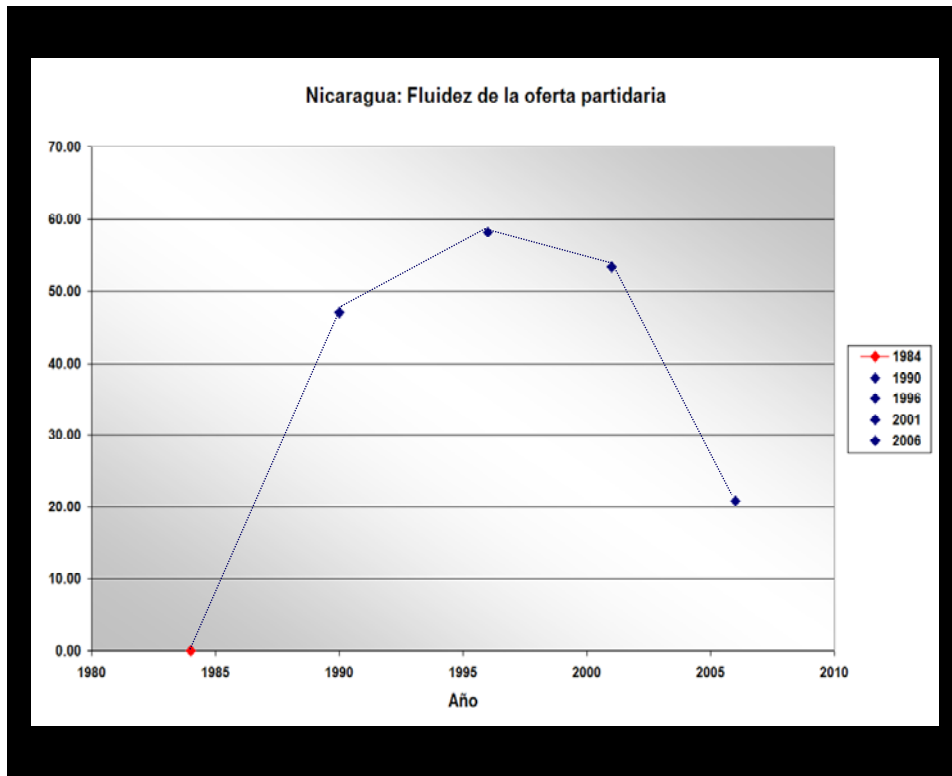
Al aplicar el índice de fluidez de la oferta partidista en los procesos electorales centroamericanos de 1980 al 2007 se destaca que Honduras cuenta con el sistema de partidos cuya oferta es la menos fluida de la región, Costa Rica, Panamá y El Salvador se ubican en un rango medio, cuyas variaciones han ido entre el 0 al 17,00. Nicaragua y Guatemala se destacan por contar con los sistemas partidarios con mayor fluidez de la oferta partidista.

No obstante en los últimos procesos electorales Honduras y El Salvador han demostrado que cuentan con una absoluta estabilidad de la oferta partidista. Mientras que Costa Rica a pesar del incremento registrado en las elecciones del 2002, se mantiene en la actualidad en su tendencia histórica. Por su parte Guatemala es el sistema de partidos con la mayor fluidez histórica de la oferta partidaria. Mientras que Panamá y en mayor medida Nicaragua han venido experimentando un decrecimiento en sus niveles de fluidez de la oferta partidaria.

Los siguientes gráficos exponen la evolución histórica de cada uno de los países de la región centroamericana, para cada país se ha consignado el año base – punto de partida comparativo – en color rojo, lo cual no significa que el valor registrado en ese año no corresponde a 0, pero para efectos comparativos se asigna dicho valor con la intención de resaltar que constituye el punto base del comportamiento histórico. Asimismo, en el *Cuadro N° 1* se consignan los valores específicos del índice de fluidez partidaria (F_p), número efectivo de partidos – calculado con los votos presidenciales ($NEPE/1$), votos legislativos ($NEPE/2$), y asignación de escaños ($NEPP$) –, el

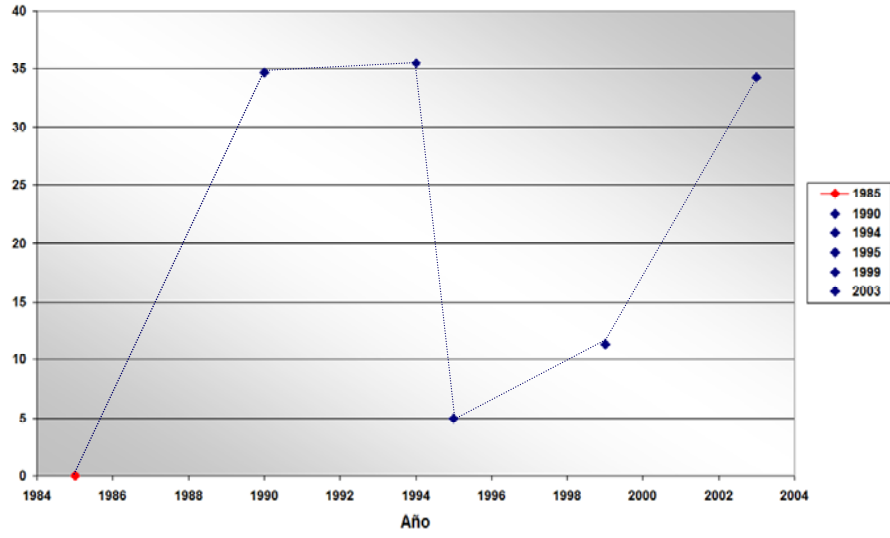
¹⁷ Artiga-González, Álvaro (2004). *Elitismo competitivo*, San Salvador, UCA editores.

índice efectivo de oposición (IEO), así como se anexa el índice de desproporcionalidad de Gallagher¹⁸ (IG) para cada país de la región centroamericana.

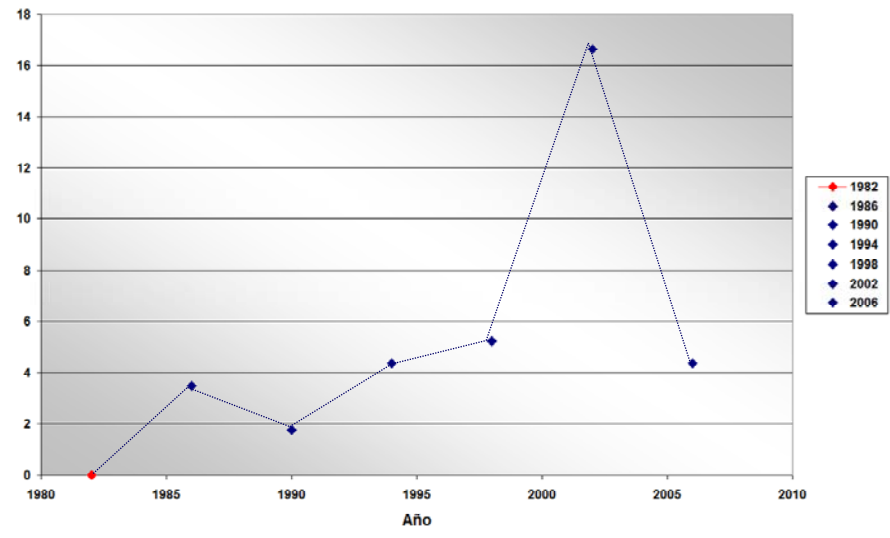


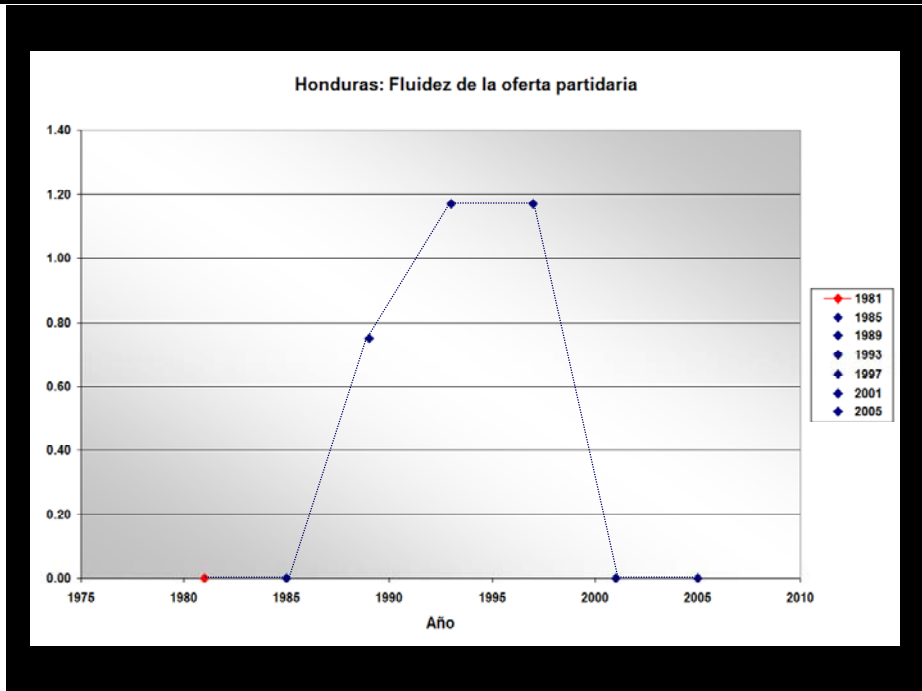
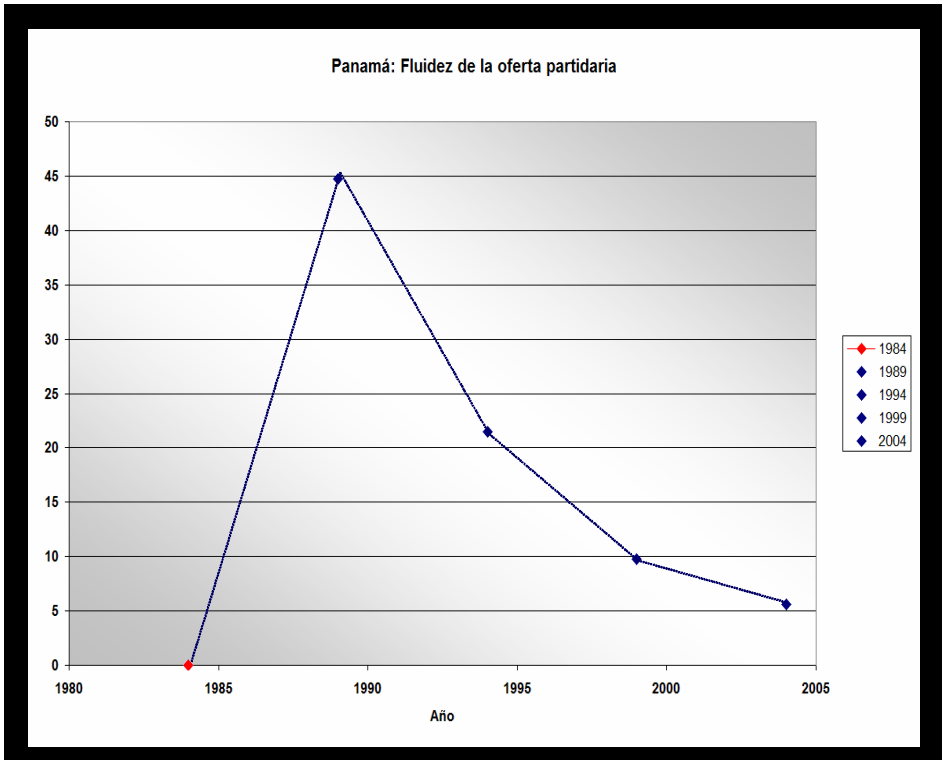
¹⁸ Se calcula sumando los cuadrados de las diferencias entre los porcentajes de votos y escaños de cada partido, dividiendo ese resultado entre dos y sacando la raíz cuadrada, según la siguiente fórmula $MC = \sqrt{\frac{1}{2} \sum (v_i - e_i)^2}$ donde v y e son el % de votos y escaños del partido i, respectivamente. El índice oscila entre 0 (mínima desproporcionalidad) y 100 (máxima desproporcionalidad) (Gallagher, 1991)

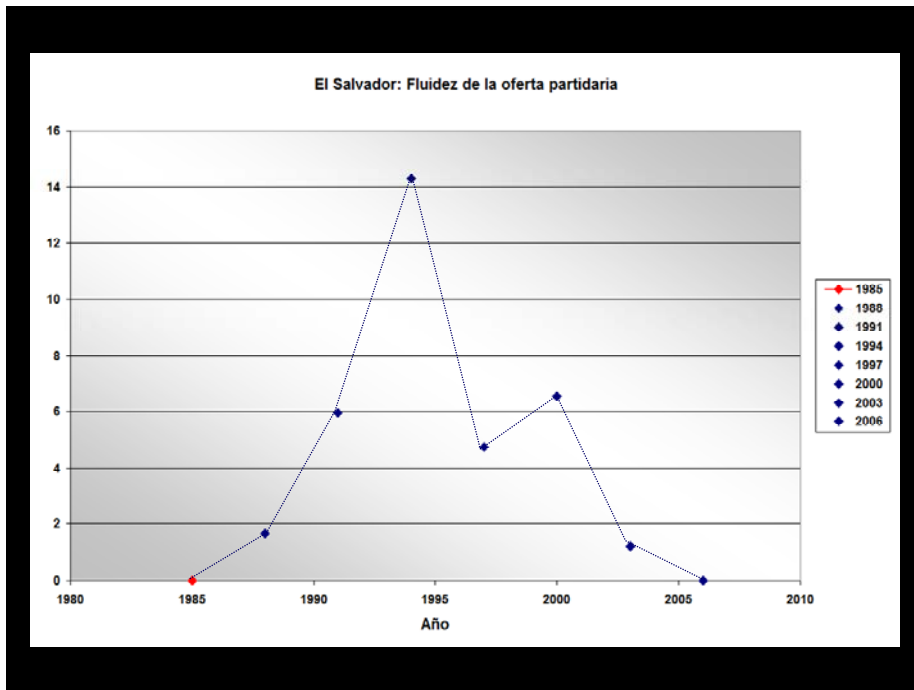
Guatemala: Fluidez de la oferta partidaria



Costa Rica: Fluidez de la oferta partidaria







Cuadro N° 1

Comportamiento del sistema de partidos políticos en la región centroamericana (1980 - 2007)

AÑO	Costa Rica						El Salvador					
	NEPE / ¹	NEPE / ²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a	NEPE / ¹	NEPE / ²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a
1981												
1982	2.167	2.534	2.27	4.5767	0.432	BASE						
1983												
1984							3.0957					
1985								2.705	2.564	10.347	0.354	BASE
1986	2.068	2.485	2.212	2.899	0.773	3.5						
1987												
1988								2.25	2.436	3.5498	0.642	1.67
1989							2.346					
1990	2.049	2.556	2.212	3.8109	0.773	1.75						
1991								2.87	3.01	3.8512	0.469	5.95
1992												
1993												
1994	2.108	2.733	2.296	4.6518	0.777	4.38	3.0039	3.409	2.885	4.5571	0.387	14.285
1995												
1996												
1997								3.704	4.027	3.7077	0.617	4.76
1998	2.378	3.313	2.556	5.0877	0.669	5.25						
1999							2.7415					
2000								3.68	3.493	5.8507	0.645	6.545
2001												
2002	3.181 4	4.519	3.68	3.9745	0.723	16.66						
2003								4.016	3.535	0.0658	0.63	1.19
2004							2.1615					
2005												
2006	2.981	4.628	3.319	6.225	0.443	4.375		3.06	3.041	0.0374	0.685	0
2007												

AÑO	Honduras						Guatemala					
	NEPE / ¹	NEPE / ²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a	NEPE / ¹	NEPE / ²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a
1981	2.1364	2.151	2.168	0.8842	0.697	BASE						
1982												
1983												
1984												
1985	2.1379	2.138	2.121	1.6305	0.886	0	4.3181	4.723	2.971	12.7934	0.306	BASE
1986												
1987												
1988												
1989	2.1243	2.126	2.003	2.3302	1.25	0.745						
1990							5.273	5.273	4.423	33.5875	0.443	34.685
1991												
1992												
1993	2.1433	2.143	2.03	1.9528	0.748	1.17						
1994								4.7	3.501	7.5735	0.523	35.47
1995							4.753	3.434	2.735	16.5755	0.255	5
1996												
1997	2.1701	2.382	2.205	2.816	0.72	1.17						
1998												
1999							2.8136	3.733	2.313	11.1209	0.471	11.295
2000												
2001	2.1324	2.586	2.411	2.2612	0.939	0						
2002												
2003							4.2705	4.677	4.417	7.659	0.584	34.29
2004												
2005	2.1612	2.689	2.37	7.7902	0.75	0						
2006												
2007												

AÑO	Nicaragua						Panamá					
	NEPE / ¹	NEPE / ²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a	NEPE / ¹	NEPE / ²	NEPP	IG	IEO	(Fp)a
1981												
1982												
1983												
1984	2.0787	2.088	2.278	2.5702	0.152	BASE	2.2725	2.6192	2.2616	10.8058	0.3846	BASE
1985												
1986												
1987												
1988												
1989							1.7023	4.1194	3.3726	8.8597	0.4446	44.47
1990	2.1392	2.174	1.958	1.606	0.745	47.03						
1991												
1992												
1993												
1994							4.0239	8.685	4.327	14.173	0.237	21.515
1995												
1996	2.4639	2.87	2.524	4.0352	0.692	58.245						
1997												
1998												
1999							2.6785	3.274	3.263	12.1535	0.498	9.73
2000												
2001	2.0154	2.152	2.084	3.931	0.876	53.32						
2002												
2003												
2004							2.8569	4.464	2.848	21.0091	0.246	5.57
2005												
2006	3.3117	3.445	3.226	6.9855	0.575	20.865						
2007												

A partir de los datos del *Cuadro N° 1* se destaca que conforme ha avanzado la transición democrática en la región centroamericana, especialmente la consolidación de la ingeniería electoral, aún queda pendiente la necesidad de fortalecer el sistema de partidos políticos. Si bien es cierto en la última década la región ha experimentado procesos electorales transparentes, competitivos y pluripartidistas, el desafío actual es la necesidad de promover de políticas públicas capaces de reflejar un interés general, que a su vez sean políticas de estado y no de gobierno, así como ostenten en una buena medida un consenso social sobre el proyecto de país deseado.

Ahora bien, la afirmación tiene sus complicaciones derivadas, pues la tendencia de los sistemas presidencialistas centroamericanos ha sido la concentración del poder en la figura presidencial, lo cual sin duda alguna enfrenta un primer desafío cuando los procesos electorales arrojan un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas. En una segunda instancia es el nivel de responsabilidad de la oposición parlamentaria, pues esta se encuentra en su obligación constitucional de fiscalizar las acciones del Poder Ejecutivo, pero además en la responsabilidad ciudadana de darle al país la legislación que los tiempos actuales exigen, de forma eficiente y eficaz.

No obstante, éste segundo argumento tiene sus efectos colaterales en la región centroamericana, pues *¿cómo exigir una oposición responsable cuando no se cuenta con una capacidad efectiva de la misma?*, lo cual nos devuelve de nuevo a pensar en el sistema de partidos y la crisis de representación producto de las distorsiones de la ingeniería electoral, el comportamiento del voto y la cultura política misma de cada uno de los países de la región. La encrucijada entonces de las democracias centroamericanas radica en cómo mejorar la calidad de nuestros sistemas para contar con oposiciones políticas, eficaces pero sobre todo responsables para canalizar el sentir ciudadano en el proceso de toma de decisiones políticas.

En la actualidad nos enfrentamos entonces a sistemas presidencialistas con una fuerte tendencia a situaciones de gobierno sin mayorías legislativas, pero a su vez la oposición tiende a encontrarse en escenarios de profunda polarización ideológica (El Salvador y Nicaragua), o bien fragmentada y dispersa (Costa Rica y Guatemala), o incluso en escenarios de conflicto constante o marginación, siendo en el mejor de los casos que partidos pequeños asumen posiciones bisagras (Panamá y Honduras).

El resultado inmediato ha venido siendo la fragmentación de los puentes de relación entre las bancadas parlamentarias y los colectivos sociales, especialmente entre estos últimos con la oposición parlamentaria (Panamá y Honduras). Por su parte el Poder Ejecutivo ha tenido que articular múltiples estrategias de relacionamiento con los colectivos sociales, sea para invisibilizar o mitigar los argumentos de la oposición parlamentaria.

La siguiente sección se orienta a la necesidad de comprender la vigencia del modelo de pesos y contra pesos albergado en el principio de separación de poderes en las constituciones políticas de la región centroamericanas, así como ofrece una visión institucional de los gabinetes presidenciales sus funciones y características que sin duda alguna marcan sustancialmente la dinámica en la formación de las políticas públicas desde el Poder Ejecutivo.

II. Del principio de separación de poderes a la necesidad de complementariedad

La ineficiencia y parálisis en la toma de decisiones derivada por situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas no constituye una consecuencia de la doctrina de separación de poderes, para algunos autores será una consecuencia de la ingeniería electoral – representación o subrepresentación (Fernández 1992 y 2001)¹⁹, para otros de las características propias del sistema de partidos políticos (Mainwaring et al 2002)²⁰ (Payne et al 2006)²¹, así como no faltan los estudios que argumentan como causa estructural la misma ingeniería constitucional (Sartori 1994). Lo cierto es que quizás todos estos ángulos de análisis han contribuido a cimentar las bases conceptuales, analíticas y empíricas de un fenómeno multidimensional y multicausal, que sin duda alguna asume sus propias fórmulas de atenuación en cada uno de los sistemas presidencialistas centroamericanos.

Por tanto, las tensiones conflictivas entre los poderes ejecutivos y legislativos son producto no sólo de la estructura definida en la ingeniería constitucional y electoral, sino también en la distribución de competencias como de los controles y salvaguardias establecidos para preservar el equilibrio entre estos.

Desde esta perspectiva práctica, la efectividad y la calidad del proceso de gobierno no van a depender en últimas del deslinde de las funciones, sino de un adecuado ejercicio de los frenos, contrapesos y controles orgánicos (Carrillo 2001, p.1-44)²². Es en este sentido, que la doctrina de separación de poderes se encuentra lejos de ser una salida al problema del diseño de políticas públicas o de toma de decisiones en el sector público. Siendo la característica esencial de la doctrina de separación de poderes, la división en el ejercicio de las funciones públicas entre varias instituciones, sin que ello lleve al estancamiento y obstaculización de las políticas públicas.

2.1 Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo

Se requiere enfatizar que existe una diferencia entre la concepción del principio de separación de poderes y una relación operativa acerca de la diferenciación o semejanza de intenciones o propósitos que existen entre el Poder Ejecutivo y Poder Legislativo; es decir, existen circunstancias propias en la dinámica de ambos poderes, en las cuales ambos se encuentran motivados por objetivos que por naturaleza se dan en constante contradicción, ahí la necesidad de acentuar su separación.

¹⁹ Fernández, Oscar (2001). “Representación parlamentaria en la Costa Rica de hoy”. En *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.

²⁰ Mainwaring, Scott & Shugart Soberg M. (2002) “Presidencialismo y democracia en América Latina: revisión de los términos del debate”. En *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M.(ed.), Paidós, Argentina

²¹ Payne, Mark, Zovatto, Daniel & Matero, Mercedes (2006). *La política importa: democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D.C., BID e International IDEA.

²² Carrillo, F. & Jarquín, E. 2001 “El Déficit de la Democracia en América Latina”, en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

Si bien en Montesquieu (1997)²³ retomamos la noción del *gobierno limitado*, la cual se ha encontrado históricamente en la necesidad de encontrar adecuados mecanismos para lograr que el poder frene al poder, creándose así el principio de separación de poderes. En su forma más pura, éste principio de separación de poderes postula que el gobierno debe estar dividido en tres departamentos que desempeñan las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, limitándose cada uno a sus propias competencias y sin usurpar las de los otros, quedando además limitadas las personas quienes ejercen el cargo de uno de los departamentos a no formar parte de alguno otro. Por tanto, el principio de separación de poderes puede caracterizarse como de separación y especialización funcional, siendo entendido como un modelo de “límites funcionales”.

Al concebir esta distinción entre naturaleza y principios de gobierno, ambos aspectos se encuentran albergados en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, tanto para provocar un mutuo control de pesos y contrapesos, como asegurar la interacción colaborativa de ambos para un adecuado ejercicio de sus funciones. Si el Poder Ejecutivo no tiene el derecho de contener los intentos del legislativo, éste será un poder despótico, porque pudiendo atribuirse toda facultad que se le antoje, anulará todos los demás poderes. El Poder Legislativo no debe tener la facultad de poner trabas al ejecutivo, porque la ejecución tiene sus límites en su naturaleza y es inútil limitarla, adicionalmente si se da una intromisión del Poder Legislativo en las labores del Poder Ejecutivo, este último perdería su autonomía y su eficacia. (Montesquieu 1997, p. 104 – 110)

Para Pessanha (2001 p. 109-111)²⁴ tanto en Locke, de forma más excepcional, como en Montesquieu, de forma más común, la función legislativa contempla de diferentes maneras, una mezcla de atribuciones entre los poderes Legislativo y Ejecutivo. Argumenta que en el caso de Locke, mediante las prerrogativas que consiste en el poder de actuar discrecionalmente a favor del bien público sin la prescripción de la ley, teniendo en cuenta que muchos asuntos no pueden ser previstos por la ley, y por ello, deben ser confiados al Ejecutivo para que los regule de acuerdo con las exigencias del bien público; en el caso de Montesquieu, se da por la capacidad de impedir, según la cual el monarca participa de la legislación para defenderse, pues sin el derecho de vetar las iniciativas del Cuerpo Legislativo, éste sería despótico, porque pudiendo atribuirse a sí mismo todo el poder que se pueda imaginar, destruiría los demás poderes.

Haggard y McCubbins (2001, p. 3)²⁵ explican que el principio de separación de intenciones está correlacionado con el principio de separación de poderes e incluso puede encontrarse con o sin este último; agregan que cuando una sociedad posee diversos intereses y sus instituciones políticas provienen de distintos canales de representación de estos, entonces la separación de intenciones y poderes están presentes de forma conjunta.

Comprender estas relaciones y tensiones entre poderes, conlleva a entranar los rasgos identitarios propios del sistema presidencialista, con miras a adquirir una visión clara sobre la composición

²³ Montesquieu (1997). *Del Espíritu de las leyes*, Editorial Porrúa. México.

²⁴ Pessanha, Charles (2001). “Poder legislativo del Ejecutivo en Brasil: decreto – ley y medida provisoria, 1965 - 1999”, en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.

²⁵ Haggard, S. & McCubbins M. (2001). “Introduction: Political Institutions and the Determinants of Public Policy”, en *Presidents, Parliaments, and Policy, Political Economy of Institutions and Decisions*, Cambridge University Press, United State of America.

de los recursos y relaciones de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, lo cual coadyuva a desarrollar una visión más integral de la ingeniería constitucional del sistema y sus expresiones informales derivadas del ejercicio de dicho diseño, más las relaciones emanadas por la dinámica propia del sistema de partidos políticos²⁶. Aspectos que contribuyen en la canalización de los conflictos políticos y la consolidación o erosión de la gobernabilidad del sistema.

Autores como Aguilar (2002)²⁷ y Mora – Donatto (2006)²⁸ enfatizan en contraposición al modelo de “límites funcionales”, la teoría de “pesos y contrapesos” la cual postula que el poder debe estar distribuido entre varios cuerpos gubernativos, de forma tal que ninguno de ellos abuse de los otros. Entonces, en el modelo de “pesos y contrapesos” una rama de gobierno puede entrometerse legítima y parcialmente en los asuntos de otra para equilibrar su poder, en cambio en el modelo de “límites funcionales” que sigue la teoría pura de separación de poderes se prohíbe cualquier intervención o influencia entre los departamentos.

Aguilar (2002 p. 23) enfatiza que el modelo de “pesos y contrapesos” presupone que los individuos son egoístas y ambiciosos por naturaleza y que concentrarán todo el poder que les sea posible, incluso si ello implica violar la Constitución. De ahí que al dar inherencia parcial a un poder en los asuntos de los otros se crea una estructura de incentivos, en la cual no es racional la extralimitación de atribuciones, puesto que cada poder, de ser invadido, puede tomar represalias contra el invasor, los actores anticipan los costes de exceder los límites de su esfera y eso disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, siendo el resultado el aparente equilibrio.

Mainwaring y Soberg (2002, p.11-18) argumentan que las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en los sistemas presidencialistas, difieren entre este tipo de régimen, según las variaciones existentes producidas principalmente por las relaciones con los poderes constitucionales asignados al presidente, y el tipo de partidos y de sistema de partidos imperante.

Estos autores apuntan por una definición de democracia procedimental basada en tres criterios: celebrar elecciones abiertas y competitivas para determinar quién será el encargado de establecer la política pública, cumpliendo además con el principio de alternancia del poder; debe existir el sufragio adulto prácticamente universal; y por último, deben existir garantías básicas para los derechos civiles tradicionales, tales como la libertad de palabra, la libertad de organización y el debido proceso legal. Para ellos, la democracia presidencialista puede ser comprendida por dos definiciones características: el jefe del Ejecutivo – presidente – es popularmente electo, y los mandatos del presidente como de la asamblea son fijos.

²⁶ Una expresión de estas relaciones de institucionalidad informal puede ser los niveles de coordinación y entendimiento que el Poder Ejecutivo sostiene con la fracción parlamentaria de su mismo partido político, sean reuniones periódicas, llamadas telefónicas e incluso la participación de asesores presidenciales o ministros en los equipos de negociación de su bancada oficialista.

²⁷ Aguilar, José (2002). “Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867 - 1872”, en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores), *Gobernar sin mayoría*. México 1867 – 1997, CIDE / Taurus, México.

²⁸ Mora – Donatto, Cecilia (2006). “Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada”. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.

Encontramos entonces en Sobert Shugart (2001, p.145)²⁹ una definición del sistema presidencialista que refleja la naturaleza propia del principio de separación de poderes, puesto que para el autor un sistema puro es aquél capaz de combinar: **(1)** ministros responsables ante el presidente que es **(2)** elegido por votación popular, **(3)** ocupa la presidencia durante un mandato definido y no puede disolver la legislatura, y por lo general, aunque no por definición, **(4)** detenta el derecho de veto u otro poder legislativo que equivalga a que el jefe de Estado participe como agente en la configuración de la legislación.

Profundizar en la comprensión del principio de separación de poderes requiere entonces entender aquellas particularidades existentes entre las diversas configuraciones institucionales del sistema presidencialista, como son aquellos aspectos que facultan una mayor interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como por ejemplo los poderes legislativos otorgados constitucionalmente al Poder Ejecutivo. Soberg Shugart (2001, p.167-173) destaca al respecto que las principales variaciones de los poderes constitucionales del Ejecutivo en sus relaciones con el Legislativo son: **(1)** el poder de veto; **(2)** el poder de decreto; **(3)** las competencias de políticas reservadas; **(4)** la iniciativa presupuestaria extraordinaria; y **(5)** el referéndum³⁰.

Las constituciones políticas de la región centroamericana como pacto social constituyen una definición específica de los sistemas políticos deseados e implementados, en un momento y espacio concreto de su historia. Es una construcción jurídico – política que refleja una serie de particularidades, producto de la adopción de modelos racionales de interacción social y política, inspirados a partir de la realidad propia y de los contextos vecinos intraregionales como extraregionales, y que dan como resultado la tutela de un conjunto de valores y principios.

En la región centroamericana, sus constituciones políticas destacan que los poderes constitucionales actúan de forma limitada y separadamente, pero en armónica colaboración. Se destaca que salvo el caso de Nicaragua, el resto de los países de la región contemplan la existencia de tres poderes constitucionales: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, pues en éste país se incluye también el Poder Electoral.

En el sistema político panameño su constitución política expresa en su artículo 2 la separación de poderes constitucionales, siendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, quienes si bien actúan de forma separada y limitada, tienen que actuar además con armónica colaboración. Ejemplo de esta colaboración de poderes lo constituye la elección misma de los miembros del Tribunal Electoral, quienes según el artículo 142 de la constitución política, son tres magistrados y serán designados de forma escalonada, para un período de diez años así: uno por el Órgano Legislativo, otro por el Órgano Ejecutivo y el tercero por la Corte Suprema de Justicia, entre personas que no formen parte de la autoridad nominadora.

En el caso nicaragüense, su constitución política en su artículo 131 define que los funcionarios de los cuatro poderes son elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben

²⁹ Soberg Shugart, Matthew (2001). “Sistemas de Gobierno en América Latina: Frenos y contrapesos en una era de globalización”, en Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

³⁰ Estas variables serán abordadas con mayor profundidad en la siguiente sección.

atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo. Todo funcionario tiene el deber de desempeñar eficaz y honestamente sus funciones y será responsable de sus actos y omisiones. Se establece la carrera administrativa que será regulada por la ley.

La constitución política hondureña en su artículo 4 argumenta que la forma de gobierno es republicana, democrática y representativa. Se ejerce por tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, complementarios e independientes y sin relaciones de subordinación. La alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República es obligatoria. La infracción de esta norma constituye delito de traición a la Patria. La constitución política guatemalteca en su artículo 141 enfatiza que la subordinación entre los poderes constitucionales es prohibida.

Para El Salvador se identifica en el artículo 86 de su constitución política que el poder público emana del pueblo, los órganos del Gobierno lo ejercerán independientemente dentro de las respectivas atribuciones y competencias que establece la constitución y sus leyes. Las atribuciones de los órganos del Gobierno son indelegables, pero éstos colaborarán entre sí en el ejercicio de las funciones públicas, siendo los órganos fundamentales del Gobierno el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Los funcionarios del gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultades que las que expresamente les da la ley.

En Costa Rica su constitución política determina que el Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable, lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Ninguno de los Poderes puede delegar el ejercicio de funciones que le son propias y un Tribunal Supremo de Elecciones, con el rango e independencia de los Poderes del Estado, tiene a su cargo en forma exclusiva e independiente la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio, así como las demás funciones que le atribuyen la constitución y sus leyes – artículo 9 –.

Además en el caso costarricense, las disposiciones del Poder Legislativo o del Poder Ejecutivo contrarias a la constitución serán absolutamente nulas, así como los actos de quienes usurpen funciones públicas y los nombramientos hechos sin los requisitos legales. La potestad de legislar establecida en los artículos 105 y 121 inciso 1) de la constitución política, no podrá ser renunciada ni sujeta a limitaciones, mediante ningún convenio o contrato, ni directa ni indirectamente, salvo el caso de los tratados de conformidad con los principios del Derecho Internacional. Corresponde a la Corte Suprema de Justicia, por votación no menor de dos tercios del total de sus miembros, declarar la inconstitucionalidad de las disposiciones del Poder Legislativo y de los decretos del Poder Ejecutivo. La ley indicará los tribunales llamados a conocer de la inconstitucionalidad de otras disposiciones del Poder Ejecutivo – artículo 10 –.

Por tanto, en la región centroamericana la ingeniería constitucional introduce el modelo de “pesos y contrapesos” y no el de los “límites funcionales”. No obstante éste modelo de “pesos y contrapesos” asume dos dimensiones fundamentales, pues por un lado se destaca la institucionalidad formal en la cual se consignan y contemplan zonas de acción y colaboración de poderes, pero además desde la institucionalidad informal, las configuraciones de poderes propias de los procesos electorales como de los poderes partidistas del presidente – sea disciplina partidaria y parlamentaria –, contribuyen a la creación de otros espacios de interacción entre poderes, o al menos de la influencia principalmente del Poder Ejecutivo en las decisiones del

Poder Legislativo. Las extralimitaciones de las atribuciones no sólo dependen de la institucionalidad formal e informal, sino también del realineamiento de poder desde la oposición parlamentaria, puesto que en situaciones de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas éste eventualmente tendrá que hacer más uso de sus potestades formales que de las informales.

Los sistemas políticos centroamericanos han concentrado principalmente sus últimas asambleas constituyentes en la década de los años ochentas, excepción sería el caso de Costa Rica – 1949 – y Panamá – 1972 –. Sin embargo a la fecha, todos los sistemas políticos han experimentado reformas sustanciales a sus constituciones políticas, destacándose principalmente los casos de Panamá y Nicaragua, pues en el primer país se acordó una reducción en los escaños legislativos y en el segundo país, luego de las negociaciones legislativas del 19 de enero de 2007, se acordó dar un plazo de un año más para asumir la adopción o no de la Ley N° 520, “Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua”, del 13 de enero de 2005, en cuya reforma al artículo 150 inciso 6 se faculta a la Asamblea Legislativa para ratificar y destituir a los Ministros.

En el Cuadro N° 2 se exponen algunas características básicas de los presidencialismos de la región, entre las que destacan que en cuatro países es permitida la reelección presidencial no inmediata y en dos es prohibida, por otra parte sólo en el caso de Costa Rica la reelección legislativa inmediata se encuentra prohibida.

Cuadro N° 2

Algunas características básicas de los sistemas presidencialistas centroamericanos

País	Año de última Asamblea Constituyente	Sistema legislativo	Mandato	Concurrencia entre elecciones presidenciales y legislativas	Reelección presidencial	Reelección legislativa	Modelo de juicio político
Costa Rica	1949	Unicameral	4 años	SÍ	Sí pero no inmediata	Sí pero no inmediata	Judicial
El Salvador	1983	Unicameral	5 años	NO	Sí, pero no inmediata	SÍ	Judicial
Guatemala	1985	Unicameral	4 años	SÍ	NO	SÍ	Parlamentario
Honduras	1982	Unicameral	4 años	SÍ	NO	SÍ	Parlamentario
Nicaragua	1987	Unicameral	5 años	SÍ	Sí, pero no inmediata	SÍ	Parlamentario
Panamá	1972	Unicameral	5 años	SÍ	Sí, pero no inmediata	SÍ	Parlamentario

Fuente: Elaboración propia y “The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America. 2006 Report”, Banco Interamericano de Desarrollo.

2.2 Gabinetes presidenciales

La comparación descriptiva del gabinete presidencial implica aclarar en una primera instancia las dinámicas formales en cuanto a la designación, composición y funciones, y en un segundo momento las relaciones formales entre éste y el Parlamento – coordinación interna, concurrencia al Congreso y capacidad legislativa para interpelar y censurar –. Si bien estos insumos son fundamentales para comprender desde la ingeniería institucional las funciones substantivas de los gabinetes, también se requiere establecer cuáles son las tendencias reales que bien se pueden canalizar por la institucionalidad formal o informal en tres grandes ámbitos: *¿quién asume la*

coordinación interinstitucional para asegurar la eficiencia y eficacia de la agenda del Poder Ejecutivo? ¿Quién asume las relaciones estratégicas de diálogo y negociación con el Parlamento – tanto hacia la fracción de gobierno como hacia la oposición? ¿Quién asume la función de mediador y canalizador de los conflictos sociales?

Desde el análisis institucional se enfatiza que los gabinetes presidenciales son una potestad de designación y remoción libre por el presidente. En términos generales se identifica que la conformación se da por el presidente – vicepresidentes – y por los ministros, aunque en algunos casos se identifica expresamente la incorporación de los viceministros. La cantidad y los ejes temáticos de los ministerios varía de un país a otro (ver *Cuadro N° 3*).

Cuadro N° 3

Gabinetes presidenciales en Centroamérica: designación, composición y funciones

País	Designación	Composición	Funciones
Costa Rica	Art. 139.1 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 130 El Poder Ejecutivo lo ejercen el Presidente y los ministros	Art. 139, 140, 147, 149: corresponde al Consejo de Gobierno solicitar al Congreso la declaratoria de defensa nacional; ejercer el derecho de gracia; nombrar y remover a los representantes diplomáticos y a los directores de instituciones autónomas; los demás que le someta el Presidente
El Salvador	Art. 162 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 150 El Gobierno está integrado por el Presidente, el vicepresidente, los ministros y los viceministros	Art. 166 y 167 Corresponde al Consejo de Ministros elaborar el plan general de gobierno y el presupuesto; autorizar erogaciones extraordinarias; proponer y decretar los estados de excepción; convocar a la Asamblea Nacional; los demás que le someta el Presidente
Guatemala	Art. 183s Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 182 El Presidente debe actuar con los ministros	Art. 138, 183 m) y 195: corresponde al Consejo de Ministros intervenir en la declaración de estados de excepción; coordinar la política de desarrollo, y los demás que le someta el Presidente
Honduras	Art. 245.5 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 235 El Poder Ejecutivo y por ende el gobierno recae en una sola persona.	Art. 245.7 y 22 y 252: corresponde al Consejo de Ministros intervenir en la declaración de excepción; formular el plan nacional de desarrollo, y los demás que fije la ley o que le someta el Presidente.
Nicaragua	Art. 150.6 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 144 El Poder Ejecutivo y por ende el gobierno recae en una sola persona.	Art. 151 y 185 corresponde la Consejo de Ministros participar en la declaración de estados de excepción y atender los asuntos que le presente el Presidente
Panamá	Art. 178.1 Designación y remoción libre por el Presidente	Art. 170 y 189 El gobierno está formado por el Presidente y los ministros	Art. 194 y 200: corresponde al Consejo de Gabinete actuar como cuerpo consultivo del presidente; acordar nombramientos y contratos administrativos; participar en la declaración de estados de excepción; negociar y contratar empréstitos; fijar aranceles; requerir informes de otros funcionarios; dictar su reglamento. Art. 178 y 179: señalan las facultades que el Presidente puede ejercer por sí solo, y las que ejerce con participación de los ministros.

Fuente: Valadés 2003³¹ y consulta a las constituciones políticas de la región

³¹ Valadés, Diego 2003 “El gobierno del gabinete” Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. México.

En cuanto a la coordinación del gabinete presidencial en el diseño institucional recae principalmente en la figura del presidente. Sin embargo, en la práctica varios de los sistemas políticos de la región cuentan con la figura de un ministro de la presidencia (Honduras y Costa Rica) que en la praxis es principalmente el coordinador – especie de secretario ejecutivo – en las sesiones del gabinete, las cuales siempre son conducidas por los presidentes. En países como Guatemala, Panamá y El Salvador la tendencia principal es que la dirección y coordinación del gabinete sea asumida por el mismo presidente, mientras que en Guatemala estas pueden ser coordinadas tanto por el Vicepresidente o por el Secretario Privado del Presidente.

Adicionalmente se ha identificado que en lo presidencialismos centroamericanos han venido proliferando las figuras de un gabinete ampliado o gabinete de apoyo informal, siendo en el primer caso la conformación de secretarías o comisiones especiales de análisis que tienden en ocasiones a promover aparentes espacios de coordinación interinstitucional, pero que en la práctica, pueden convertirse en una especie de ministerios paralelos cooptados principalmente por personas de confianza del presidente, que por términos de repartición de cuotas políticas o bien compromisos estratégicos han quedado por fuera de la repartición de los puestos del gabinete.

El segundo tipo, gabinete de apoyo informal tiende a ser principalmente un grupo de asesores estratégicos para el proceso de toma de decisiones técnico – políticas de la presidencia, estos grupos abarcan temas tanto económicos, sociales como incluso de análisis de coyuntura y manejo mediático.

Se destaca que estas tendencias se han venido canalizando principalmente por la institucionalidad informal, dependiendo principalmente de la duración del mandato constitucional y de las vinculaciones político - personales hacia el presidente. Se destaca la excepción de Costa Rica y Nicaragua, en el primer caso se crea e institucionaliza formalmente la figura del Ministro de Coordinación Interinstitucional.

Mientras que para Nicaragua esta tendencia se refleja principalmente en la discusión de la propuesta de Ley de Reforma a la Ley 290, tramitada con carácter de urgencia por parte del Poder Ejecutivo y que se enfrentó ante diversas mociones de las diferentes bancadas que conforman la Asamblea Nacional, en lo referente a la creación de una serie de Consejos, los que supuestamente actuarán como instancias intersectoriales de coordinación, participación y consulta. A dichos Consejos no se les podrá transferir ninguna de las funciones y facultades de los ministerios del Estado ni de ningún otro Poder del Estado, ni podrán ejercer ninguna función ejecutiva. Estos Consejos no causarán erogaciones presupuestarias y la participación en los mismos no generará salario ni remuneración económica”, según publicación en La Gaceta, Diario Oficial con fecha de 29 de enero de 2007 (Hagamos Democracia N° 2 2007, 3).

Las funciones substantivas tipificadas constitucionalmente del gabinete presidencial o bien como una potestad del presidente y el ministro del ramo, tienden a ser bastante heterogéneas en la región centroamericana, en casos como el sistema político panameño quien registra el mayor número o inclusive Guatemala, Honduras y Nicaragua con el menor número (ver *Cuadro N° 4*).

Cuadro N° 4

Funciones Substantivas de los Gabinetes en Centroamérica

Función	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Participar en la elaboración de los presupuestos	X	X				
Participar en la elaboración de los Programas de Desarrollo			X	X		
Intervenir en la concertación de empréstitos						X
Intervenir en nombramientos	X					X
Ejercer el derecho de gracia	X					
Convocar al Congreso	X	X				
Celebrar contratos administrativos						X
Fijar aranceles						X
Solicitar informes a funcionarios						X
Actuar como órgano de consulta presidencial					X	X

Fuente: Valadés 2003, p. 52 y revisión de las constituciones políticas de la región.

La censura parlamentaria hacia los ministros varía también sustancialmente de un sistema político a otro, así por ejemplo en los casos de Guatemala y El Salvador la censura puede ocasionar la destitución del ministro, mientras que en Costa Rica y Panamá el voto de censura tiende a ser más de carácter moral, quedando a potestad del presidente la remoción o no del cargo, y por último en Honduras y Nicaragua se tipifica únicamente el ejercicio de la interpelación (*Ver Cuadro N° 5*).

Cuadro N° 5

Gabinetes presidenciales en Centroamérica: coordinación, concurrencia al Congreso, interpretación y censura

País	Coordinación	Concurrencia al Congreso	Interpelación y censura
Costa Rica	No se tipifica. En la práctica puede ser el Presidente, Ministro de la Presidencia	Art. 145: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 121.24 los ministros pueden ser interpelados y, por dos tercios de los votos presentes pueden ser censurados.
El Salvador	No se tipifica. En la práctica tiende a ser el Presidente.	Art. 132 La Asamblea puede hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 131.34 y 165: los ministros pueden ser interpelados; quienes no concurren ante la Asamblea con motivo de una interpelación, quedan removidos. Art. 131.37: la Asamblea puede recomendar al Presidente la destitución de los ministros.
Guatemala	Art. 191 e y 195: El Vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros	Art. 168: los ministros pueden asistir a las sesiones y hacer uso de la palabra. El Congreso, o los bloques legislativos, pueden hacer concurrir, en todo momento, a los ministros	Art. 166 y 199: los ministros deben presentarse al Congreso para contestar interpelaciones. Art. 167: la censura puede ocasionar la destitución. Se requiere una votación de dos terceras partes de los integrantes del Congreso. La censura puede incluir hasta a cuatro ministros en cada caso.
Honduras	No se tipifica. En la práctica tiende a ser el Presidente o Vicepresidente	Art. 205.21 El Congreso, puede hacer concurrir, en todo momento, a los secretarios	Art. 205.22 y 251: interpelación

País	Coordinación	Concurrencia al Congreso	Interpelación y censura
Nicaragua	Art. 151 El Vicepresidente integra y puede presidir el Consejo de Ministros	Art. 151 la Asamblea puede citar a los ministros	Art. 138.4: interpelación
Panamá	No se tipifica. En la práctica se concentra en el Presidente	Art. 155.9 La Asamblea puede citar a los ministros.	Art. 155.7 censura con el voto de dos terceras partes de la Asamblea.

Fuente: Valadés 2003 y consulta a las constituciones políticas de la región

La coordinación política y técnica interinstitucional del gabinete presidencial para dar seguimiento a la agenda y prioridades de la administración tiende a recaer en la figura del presidente en países como El Salvador y Panamá, o bien suele ser una designación particular en función de los ejes temáticos que se traten. Mientras que en Nicaragua se da según los secretarios técnicos con que cuenta el presidente, en Guatemala principalmente es el Vicepresidente apoyado por una Gerencia Económica y una Gerencia Social.

Para los casos de Honduras y Costa Rica estas funciones se canalizan en una estructura más institucionalizada, como es en el primero la figura del Ministro de la Presidencia y en el segundo la figura del Ministro de Coordinación Interinstitucional y del Ministro de la Presidencia.

El ejercicio de la moción de censura requiere consensos parlamentarios profundos entre las bancadas legislativas, por lo cual en aquellas situaciones en que el Poder Ejecutivo posee una bancada capaz de asegurarle el control legislativo tiende a ser poco probable, y en situaciones adversas en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con mayorías legislativas se tendría que analizar con detalle el nivel de fragmentación, dispersión y cohesión de la oposición parlamentaria para asegurar una mayoría calificada – dos terceras partes de la Asamblea Legislativa –.

Para el caso del sistema presidencialista nicaragüense se debe recordar la Ley N° 520, “Ley de Reforma Parcial a la Constitución Política de la República de Nicaragua”, del 13 de enero de 2005, la cual otorga a la Asamblea Legislativa la facultad para ratificar y destituir a los miembros del gabinete presidencial. Esta reforma constitucional conocida como “Ley Marco” si bien fue aprobada durante la administración presidencial anterior (Presidente Bolaños), se dio un acuerdo político para no ponerla en vigencia y cuyo futuro se definió con la legislatura del nuevo período constitucional, que entrada en funciones decidió el viernes 19 de enero de 2007, posponer su vigencia y su discusión.

Las relaciones del gabinete presidencial con los parlamentarios, así como la función de mediador de conflictos sociales, tiende a variar a lo interno de la región centroamericana. En casos extremos como el sistema presidencialista hondureño se ha identificado que incluso el Ministro de Relaciones Exteriores por su personalidad, carisma y habilidades de negociación se ha convertido en un canalizador de los conflictos sociales (ver *Cuadro N° 6*)

Cuadro N° 6

Coordinación interinstitucional, relaciones parlamentarias y canalización de los conflictos sociales desde los gabinetes centroamericanos

País	Coordinación con el equipo de gobierno	Relaciones con el Parlamento	Mediación en los conflictos sociales
Costa Rica	Ministro de coordinación interinstitucional	Ministro de la Presidencia	Ministro de la Presidencia y el Ministro según sea el tema
El Salvador	El Presidente	Asesores jurídicos presidenciales	El Presidente y asesores sociales
Guatemala	El Vicepresidente	El Vicepresidente	Gerencias de la Presidencia (Económica) Gerencia de la Vicepresidencia (Social)
Honduras	Ministro de la Presidencia	Asesores presidenciales	Ministro de Relaciones Exteriores o el Ministro de Gobernación
Nicaragua	Secretarios técnicos	Presidente y Secretarios técnicos	Secretarios técnicos
Panamá	Presidente	Secretario Ejecutivo del Consejo de Gabinete	Secretario Ejecutivo del Consejo de Gabinete

Desde éste breve análisis institucional de los sistemas presidencialistas centroamericanos se desprende que la dinámica de los poderes ejecutivos se encuentra condicionada a contar con mayorías legislativas, y más si estas mayorías son en la práctica disciplinadas y cohesionadas.

Por tanto, en escenarios en los cuales los poderes ejecutivos carecen de lo anterior, requieren ejercer un amplio nivel de negociación y diálogo intrapartidario e interpartidario, más aún si se enfrentan a aritméticas parlamentarias de fragmentación y dispersión parlamentaria, donde el resultado por excelencia con el incremento de los jugadores institucionales y partidarios con poder de veto será en el mayor de los casos el mantenimiento del *status quo*. Situación que en términos de Tsebelis (2002)³² nos dará como resultado una mayor estabilidad política más no estabilidad democrática, sensible a cualquier realineamiento político partidario que una vez que se de un relevo o emergencia de nuevos actores y élites políticas la ingeniería institucional sería objeto de profundas y volátiles modificaciones.

La estrategia de conformación del gabinete presidencial en la región centroamericana presenta múltiples variantes, así por ejemplo en Honduras y Nicaragua en ambos casos son monocolors, se destaca que en el caso del sistema presidencial hondureño la conformación del gabinete ha respondido a una ecuación capaz de canalizar los liderazgos y facciones intrapartidarias para asegurar una mayor estabilidad del gobierno.

En el caso costarricense se destaca la participación de una ministra en la cartera de Obras Públicas y Transportes que ha ejercido ese mismo cargo en la Administración del Presidente Pacheco – 2002 al 2006 –. En El Salvador el gabinete presidencial se destaca por contar con participación técnica y de la sociedad civil, pero en ambos casos son personas vinculadas principalmente con el sector empresarial.

³² George Tsebelis (2002). *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University, New York.

En los casos de Guatemala y Panamá se destaca la existencia de una coalición preelectoral que determinó en gran medida la conformación del gabinete presidencial, siendo en el primer caso inestable y volátil, mientras que en el segundo ha sido garantía de estabilidad de la Administración del Presidente Torrijos.

Aún cuando se destaca que tres países de la región, el Poder Ejecutivo ha optado por estrategias de cooptación de la sociedad civil, se requiere aclarar que en el caso salvadoreño la participación se refiere principalmente a personas vinculadas con el sector empresarial, mientras que para los casos de Guatemala y Panamá se da con personas del sector académico, profesional e incluso organizaciones ciudadanas.

III. Parlamentos centroamericanos: entre la participación y el ejercicio del veto

En esta parte del análisis comparado nos concentramos en las legislaturas y en el proceso de la formulación de la ley. *¿Cómo las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo influyen en la formación de políticas públicas y su efectividad? ¿Cuál influencia tiene la constelación de los actores en la Asamblea Legislativa para la potestad del Poder Ejecutivo de implementar legislación? ¿Con cuáles métodos cuenta la oposición parlamentaria para ejercer control sobre el Poder Ejecutivo, pedir cuentas e impedir legislación? ¿Cuál es el rol que juegan las instituciones independientes de control político en la rendición de cuentas?*

La meta es identificar el papel de los parlamentos centroamericanos en la formulación e implementación de las políticas públicas, desde un enfoque empírico-analítico tomando en consideración una combinación de variables institucionales vinculadas a los procesos de organización y toma de decisiones parlamentarias, con variables político – electorales especialmente fragmentación y dinámicas coalicionales; para lo cual se hará uso instrumental de algunos preceptos de la teoría de los jugadores con poder de veto, de George Tsebelis.

Un problema de partida lo constituye el hecho de que todavía hace falta una clasificación detallada del poder legislativo y su rol en la formulación de políticas – “*polity*” - en la región centroamericana. A pesar de ello encontramos tres puntos de enfoque para el desarrollo del presente análisis integrado (Nohlen 2003)³³:

a) partir de un nivel normativo en búsqueda de un modelo ideal que ofrece la mejor opción para todos los sistemas políticos, sin importar el tiempo o el lugar. Este *best-system approach* fue usado por Juan Linz y otros autores en el debate sobre el presidencialismo versus parlamentarismo en América Latina (un debate que vamos a explicar más adelante). Lo importante en este punto es entender que la causalidad es monocausal: el parlamentarismo es mejor que el presidencialismo, independientemente del país y su situación específica.

b) un enfoque analítico multicausal, el cual profesa que las opciones viables para un mejoramiento de las instituciones deben ser tomadas en relación con el contexto para el cual se les formula. No existe un modelo ideal, sino existen variantes distintas para cada país. Este enfoque, el llamado enfoque histórico-empírico critica profundamente al debate normativo, subrayando que en América Latina existen tantas variantes como casos y que parece cuestionable debatir los problemas de los gobiernos de la región bajo un único concepto de presidencialismo (modelo anterior).

c) el enfoque operativo, el cual se concentra específicamente en las políticas y su realidad, con el fin de formular soluciones aplicables para un gobierno y su mejor funcionamiento del proceso político (canalización de las demandas y el tipo de respuestas ofrecidas). Este enfoque presenta varios problemas, especialmente debido a la relación que establece entre la ciencia política y la política. La política es mucho más compleja que su presentación y

³³ Nohlen, Dieter (2003) *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (editado por Claudia Zilla), México, UNAM.

decodificación en la ciencia política, donde se intenta llegar a conclusiones científicas y por lo tanto, se generaliza y abstrae de la realidad política para poder crear variables y similitudes. Pero en el momento de la aplicación de los resultados de un análisis científico, se reencuentra con la complejidad política. Hay que tomar en cuenta que los resultados de un estudio científico probablemente difieren de la realidad política de un determinado país, así que las conclusiones de un trabajo científico no automáticamente son soluciones aplicables para los problemas en un país.

No obstante, esperamos poder llegar a conclusiones e ir presentándolas a lo largo de la presente sección, a efectos de que se pueden usar como recomendaciones teóricas – prácticas para la realidad política, pero con la precaución de que se basan en una generalización de la realidad política y que en el momento de aplicación hay que tratarles con cautión.

Por tanto, este análisis se basa en el enfoque analítico – neoinstitucionalista empírico -, nos enfocamos en dar una vista conjunta de las potestades de las Asambleas Legislativas en la formulación de leyes en América Central, y nos basamos por un lado en el análisis del régimen institucional y por otro lado, en una serie de entrevistas cualitativas con expertos de la sociedad civil, academia, medios de comunicación, actores políticos del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, las cuales se han realizado en los países que son objeto de este estudio. Adicionalmente los hallazgos obtenidos han sido confrontados con los informes elaborados por cada uno de las y los investigadores contrapartes de cada país de la región.

Así esperamos poder cumplir con la pretensión del neo-institucionalismo que “*no se puede discutir en abstracto, sino que se debe incluir en el análisis las condiciones históricas concretas de la política y de la sociedad*” (Ortiz 2000, p.7). Es imperioso no olvidarse de que las instituciones y los efectos que estas instituciones producen siempre son dependientes del contexto en el cual se encuentran (Nohlen 2004, p.64)³⁴. Esperamos que con este enfoque, se preserve el equilibrio entre la abstracción y la realidad política.

Así que el “contexto” del sistema político es una variable importante para la efectividad de un sistema político y decisiva en el éxito y la legitimidad de los poderes formales, que se van a considerar en nuestro análisis ampliamente, damos primeramente una introducción corta a la teoría neo-institucionalista de Dieter Nohlen, llamado “*Institucionalismo Contextualizado*”.

3.1 El Institucionalismo Contextualizado

El politólogo alemán Dieter Nohlen y la “*Escuela de Heidelberg*”, un grupo de investigadores del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Heidelberg que se guía por la filosofía de Nohlen, quien afirma que en el análisis de instituciones políticas muchas veces “*el contexto hace la diferencia*” (Nohlen 2003 en Ortiz 2005, p.1), han desarrollado un método de análisis institucional denominado “*enfoque histórico-empírico*”, el cual será aplicado en este análisis.

³⁴ Nohlen, Dieter (2003). *El contexto hace la diferencia: Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico* (editado por Claudia Zilla), México, UNAM.

Parece prudente dar una corta introducción en este enfoque institucional para que se entienda mejor sus fundamentos y filosofías y para poder identificar los puntos focales que se pueden combinar con la teoría de los jugadores con poder de veto y así crear una visión multidimensional en el análisis de las instituciones políticas de América Central.

El enfoque histórico-empírico toma en cuenta las especificidades de cada país, basados en las particularidades históricas y contextuales de la evolución de un sistema político específico y entonces constata claramente que generalizaciones amplias y el uso monolítico de una teoría no van a dar resultados claros y verdaderos en un análisis comparado. Opta por el uso cuidadoso de los conceptos, combinándolos con el análisis del contexto respectivo formado por una dinámica social compleja que tiende a cambiar con el tiempo y una historia particular que influyó en la creación de los arreglos institucionales específicos de un sistema político y que no se puede ignorar (Ortiz 2005, p.20). Sólo así se puede explicar porque el mismo diseño institucional puede producir resultados diferentes cuando cambia el contexto, entendido como la cultura política, la estructura social, el comportamiento de las élites, el diseño de poder y el desarrollo del país en cuestión.

Las instituciones políticas son entendidas como la estructura fundamental que define y limita el proceso de la producción de decisiones con carácter generalmente obligatorio. Entonces existe – como también Tsebelis lo ha afirmado en su metáfora de *“instituciones como conchas”* - una interacción y dependencia mutua ente las instituciones y los actores en el proceso político. Las instituciones políticas restringen la acción de los actores, pero a la misma vez son necesarias para dicha acción y cuando el comportamiento de los actores cambia, también cambia el funcionamiento del orden institucional- para bien o para mal.

“Los efectos institucionales son contingentes y mediatizados por las acciones concretas de los actores y las determinantes contextuales (...) Las instituciones marcan el comportamiento político, así como, a la inversa, los estilos políticos influyen en la estructura institucional.”

Nohlen en Ortiz 2005 p.26

Por lo tanto, Nohlen afirma que si uno quiere mejorar el funcionamiento de un sistema político hacia más efectividad y eficiencia y así aumentar la legitimidad, lo más sensible será un *“ajuste gradual de las instituciones existentes considerando las estructuras de poder y los recursos disponibles en cada sistema político”* (Nohlen 2003, p.21), con la necesidad indispensable de que los actores políticos asuman la responsabilidad de este ajuste y lo apoyan.

Pero para dar recomendaciones sobre cambios deseables en el sistema de instituciones, es imperioso entender bien el funcionamiento de las instituciones en la actualidad. Por lo tanto, en la primera parte de este estudio del Poder Legislativo en América Central, se concentra en las potestades y funcionamientos de las Asambleas Legislativas, especialmente en su rol en la formulación de las políticas públicas.

Después de una introducción sobre la importancia de las Asambleas en el diseño institucional y el rol que juegan junto con el Poder Ejecutivo en la formulación de políticas, vamos a analizar los métodos de control parlamentario e institucional que se presentan como potestades para interferir en el proceso político, cuando un actor no posee los recursos necesarios para influir directamente en la formación e implementación de las políticas públicas. Además, queremos dar una

evaluación de la efectividad de los mecanismos de rendición de cuentas, acto indispensable en el mejoramiento de la gobernabilidad de un país, porque solamente así se puede asegurar que la legislación implementada o aprobada responde a las necesidades de la ciudadanía y que los actores dominantes en el proceso político toman la responsabilidad de trabajar por el bien del país y no por sus intereses propios.

Finalmente en una parte más teórica, desarrollamos brevemente como el estudio institucional en América Latina evolucionó en las últimas décadas, para luego presentar la teoría de Tsebelis de los jugadores con veto en la cual se basa la última parte de este análisis, y encasillarla en el diseño del análisis institucional comparado. Seguimos con el análisis de las variables fundamentales para el trabajo legislativo en los países en cuestión, con el fin de identificar a los actores decisivos y a su rol en el proceso legislativo, a sus potestades de veto y su poder de impedir un cambio del statu quo.

Esperamos poder dar una evaluación de la realidad política del trabajo de las Asambleas Legislativas y del Poder Ejecutivo, particularmente en cuestiones de influencia y limitaciones de actuación. Es importante entender que no son solamente las instituciones las que presentan limitaciones a los cambios que un gobierno o una Asamblea puede introducir en una legislatura, pero que igualmente existen otros actores, no institucionales, los cuales influyen en el comportamiento de los actores que inciden e introducen legislación y que es insuficiente buscar las razones para los problemas de gobernabilidad solamente en los actores institucionales, porque muchas veces es el contexto el que imposibilita un cambio en el comportamiento de los actores institucionales.

3.2 El impacto de las Asambleas Legislativas

Las legislaturas son instituciones cruciales, tanto para el funcionamiento efectivo de un sistema democrático como para la creación de legitimidad para éste. Aunque las legislaturas en América Central eran en gran parte irrelevantes durante el siglo XX debido a la historia de regímenes dictatoriales y presidencialismos fuertes, se han convertido en una parte integral de las democracias modernas en esta región, hasta el punto de que se puede constatar que son la institución central para crear legitimidad del régimen democrático.

En la teoría de la democracia, se otorgan cuatro funciones principales a las legislaturas: representación, legislación, control del Ejecutivo y legitimación. En este estudio, nos concentramos en las dos funciones que se encuentran más cerca del funcionamiento procedimental práctico de la formación de políticas públicas, las funciones de legislación y del control parlamentario al Poder Ejecutivo. La representación y la legitimación son funciones decisivas pero aún así simbólicas que sí afectan el funcionamiento del sistema, pero no en una manera tan instantánea como la legislación y la fiscalización³⁵.

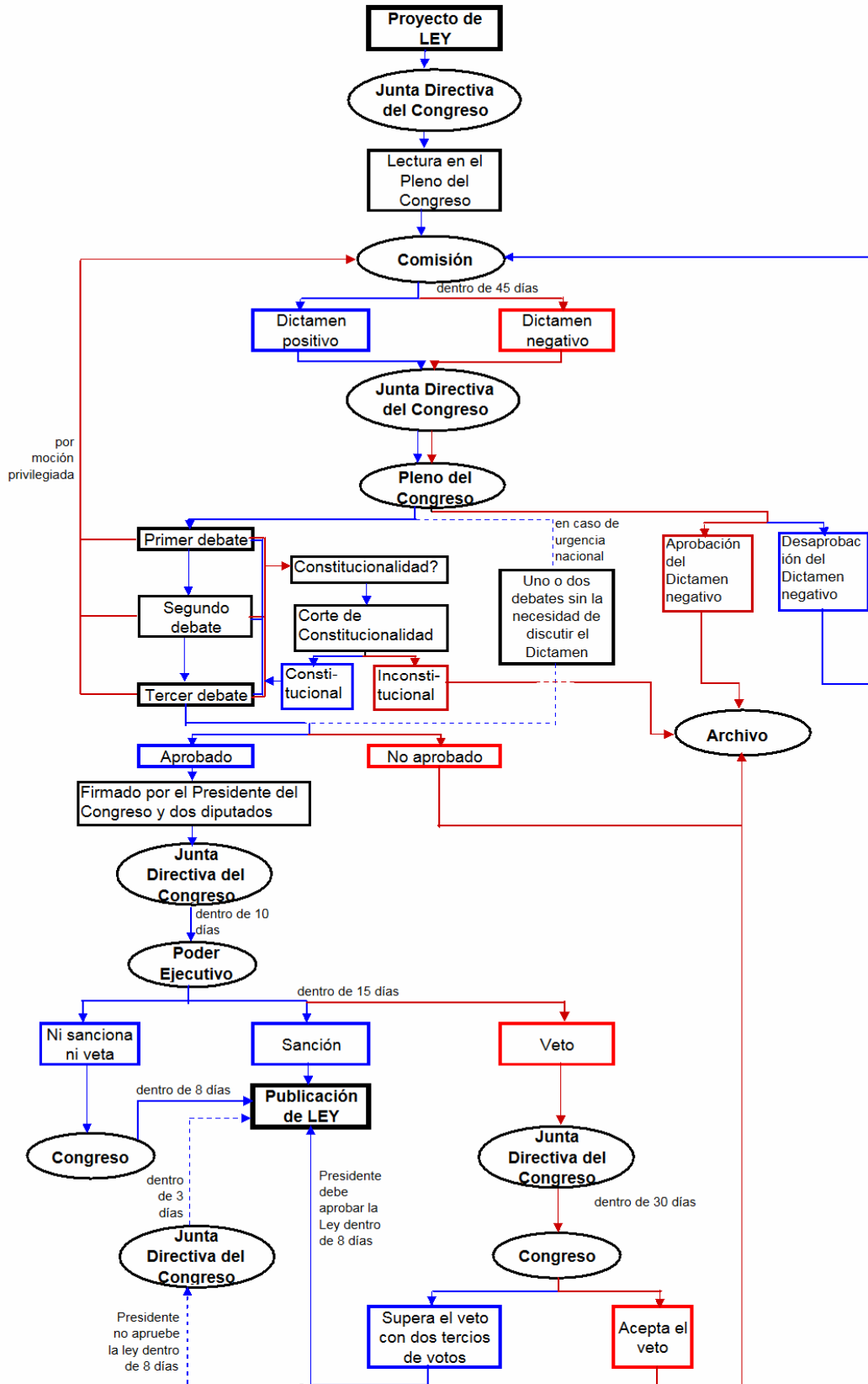
³⁵ Aunque varios politólogos (Ortiz 2005; Alcántara 2005; Nohlen 2004:134) constatan que especialmente la función legitimadora es de importancia crucial para el éxito de un sistema político, por lo que vamos a dar un discurso breve de esta función en la parte teórica cuando desarrollamos la teoría del neo-institucionalismo en más detalles. Hasta este punto basta comentar que las funciones de representación y legitimación son variables *sin quae no*.

Hay un rango bastante amplio en el desempeño que muestran las Asambleas Legislativas a la hora de la formulación de las leyes. Algunas legislaturas son capaces de elaborar sus propios proyectos legislativos, y participan juntos con el poder ejecutivo en la orientación general de las políticas públicas, usando sus recursos en igual manera para la supervisión de la implementación de los proyectos de ley, ejerciendo su control político en una manera efectiva y constructiva (BID 2006, p.43). Otros son actores marginales que aprueban automáticamente los proyectos de ley que el poder ejecutivo introduce, y quienes no tienen los recursos suficientes –o no los pueden usar en una manera efectiva- para controlar la conducta del poder ejecutivo a la hora de implementación.

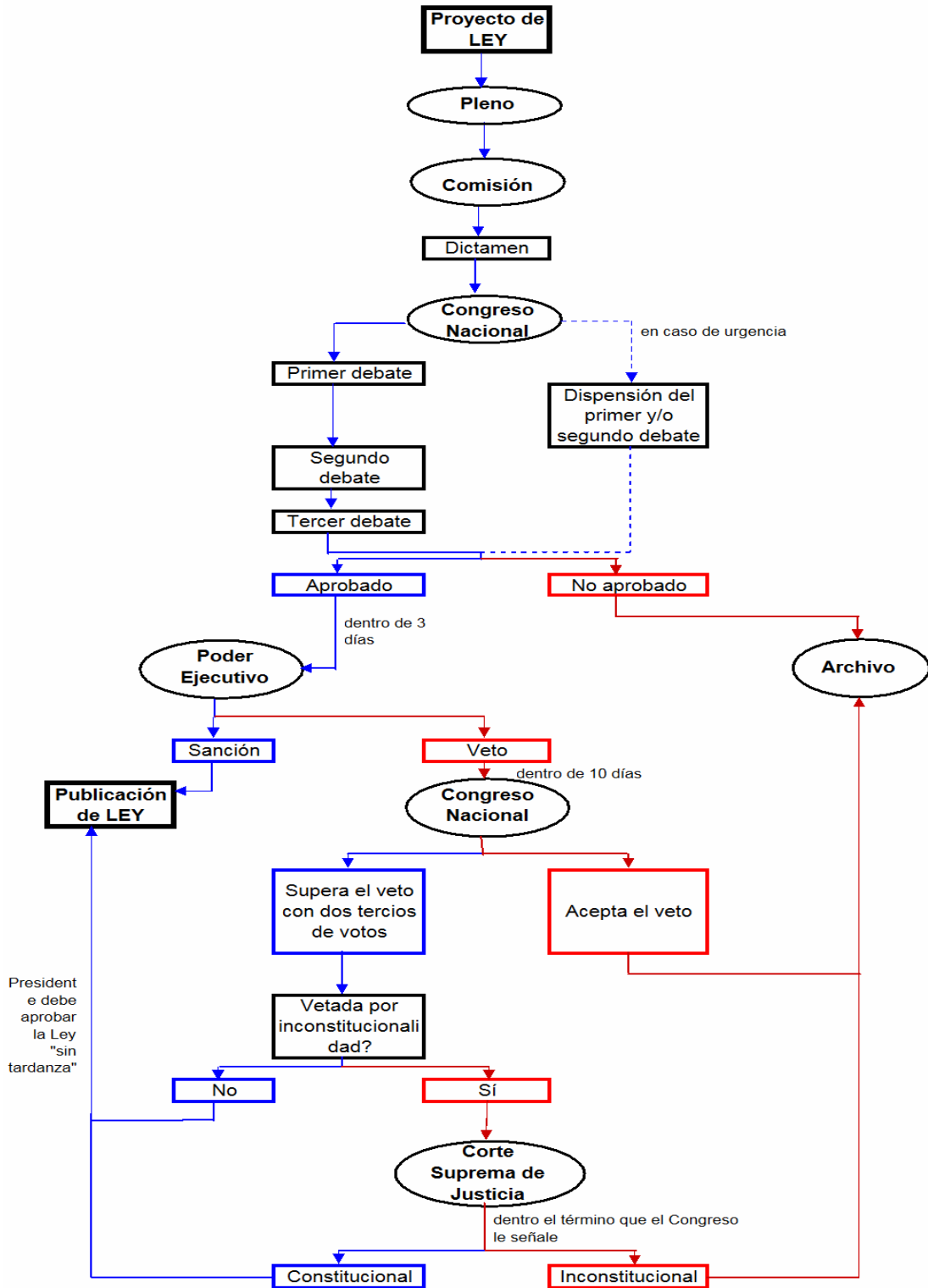
Payne (et al. 2006, p.93) llama esta clasificación “caricatura” y constata que una vista hacia el trabajo del Poder Legislativo en tal manera es demasiado simplista como para captar en su totalidad la realidad centroamericana y la gran diversidad que existe entre las legislaturas de la región y sus recursos. Por lo tanto, vamos a tomar estos dos extremos de la legislatura marginal de “*sello de goma*” (reactiva) por un lado y de la “*legislatura constructiva*” y activa por el otro lado, para entender el rango que puede existir entre legislaturas que se encuentran en el diseño institucional del presidencialismo latinoamericano, sin perder de vista que son construcciones ideales de una realidad mucho más compleja. Payne afirma que muchas veces el contexto hace la diferencia, especialmente el comportamiento de los actores políticos y que por eso, la verdadera influencia del Legislativo podría ser mayor de lo que se observa en la superficie.

Para contar con un panorama más amplio en lo referente al funcionamiento de las Asambleas en Centroamérica, a continuación se presentan los diagramas del proceso de formación de ley en cada país, con lo que se puede determinar las limitaciones y capacidades de los actores en este proceso. Las líneas de color azul corresponden a los diversos momentos por los que una iniciativa legislativa debe o puede pasar para convertirse en una ley, mientras que la línea de color rojo representa los diversos momentos en los cuales la iniciativa puede ser desechada.

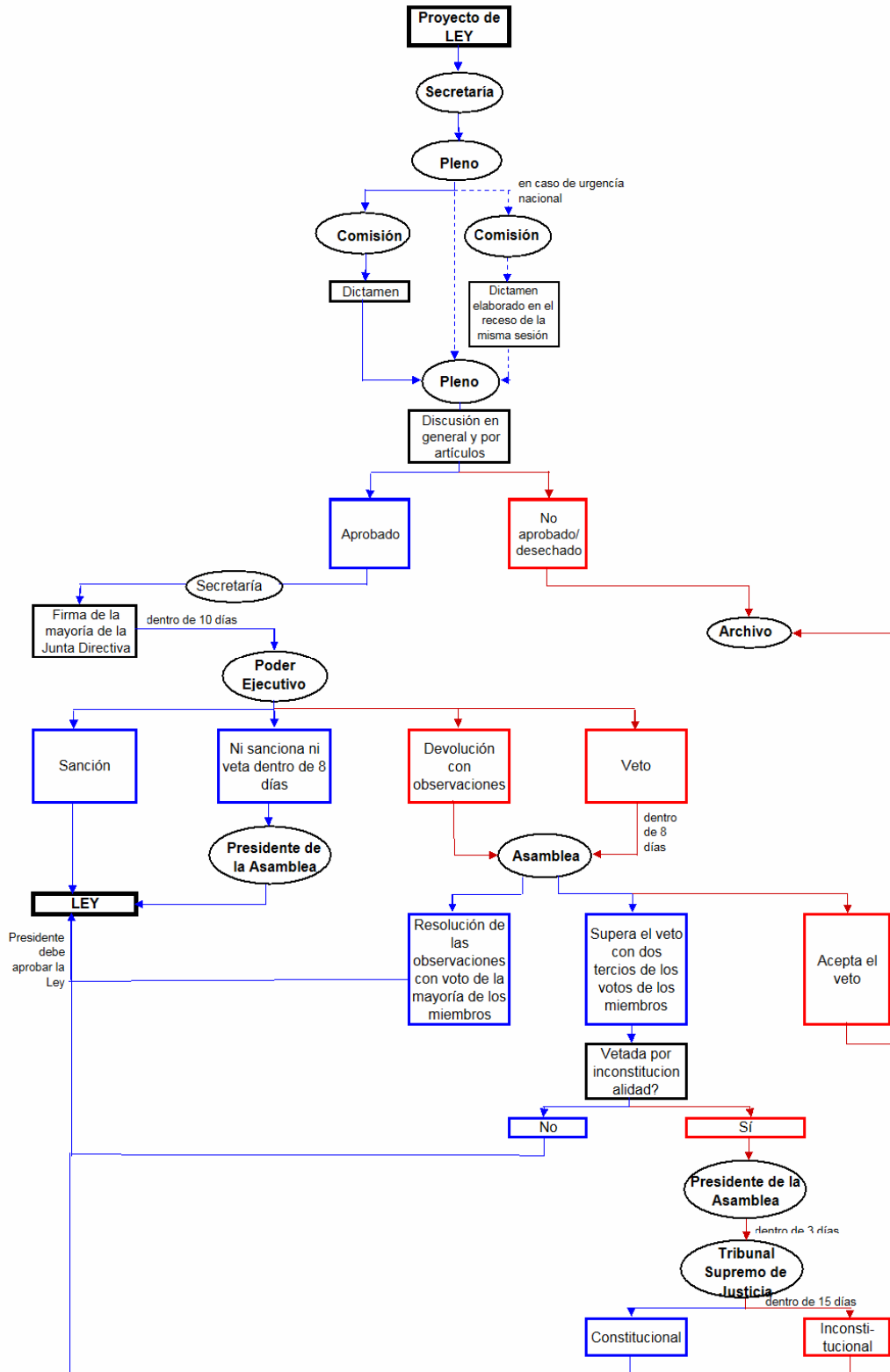
El proceso de la formación de la Ley en Guatemala



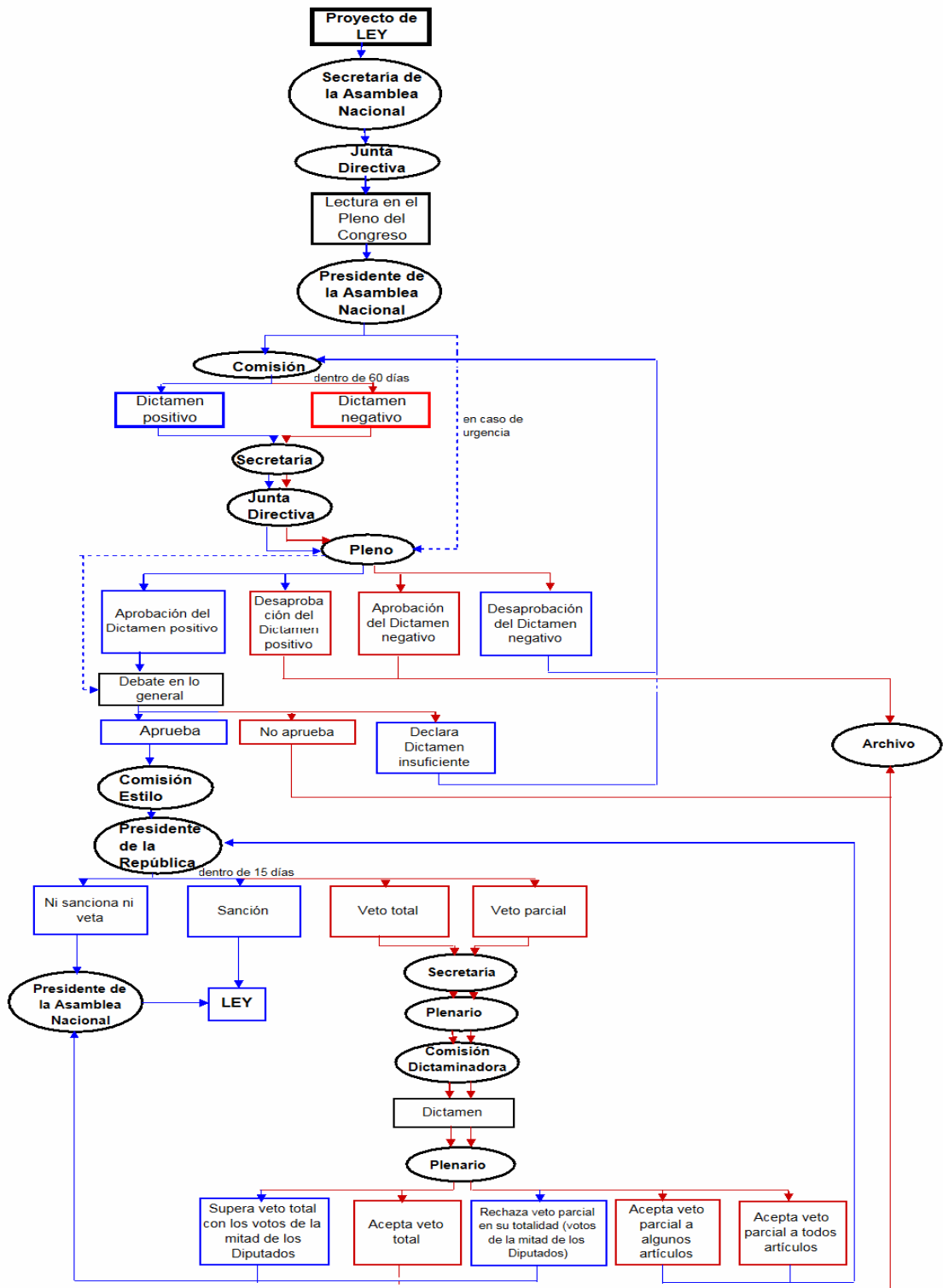
El proceso de la formación de la Ley en Honduras



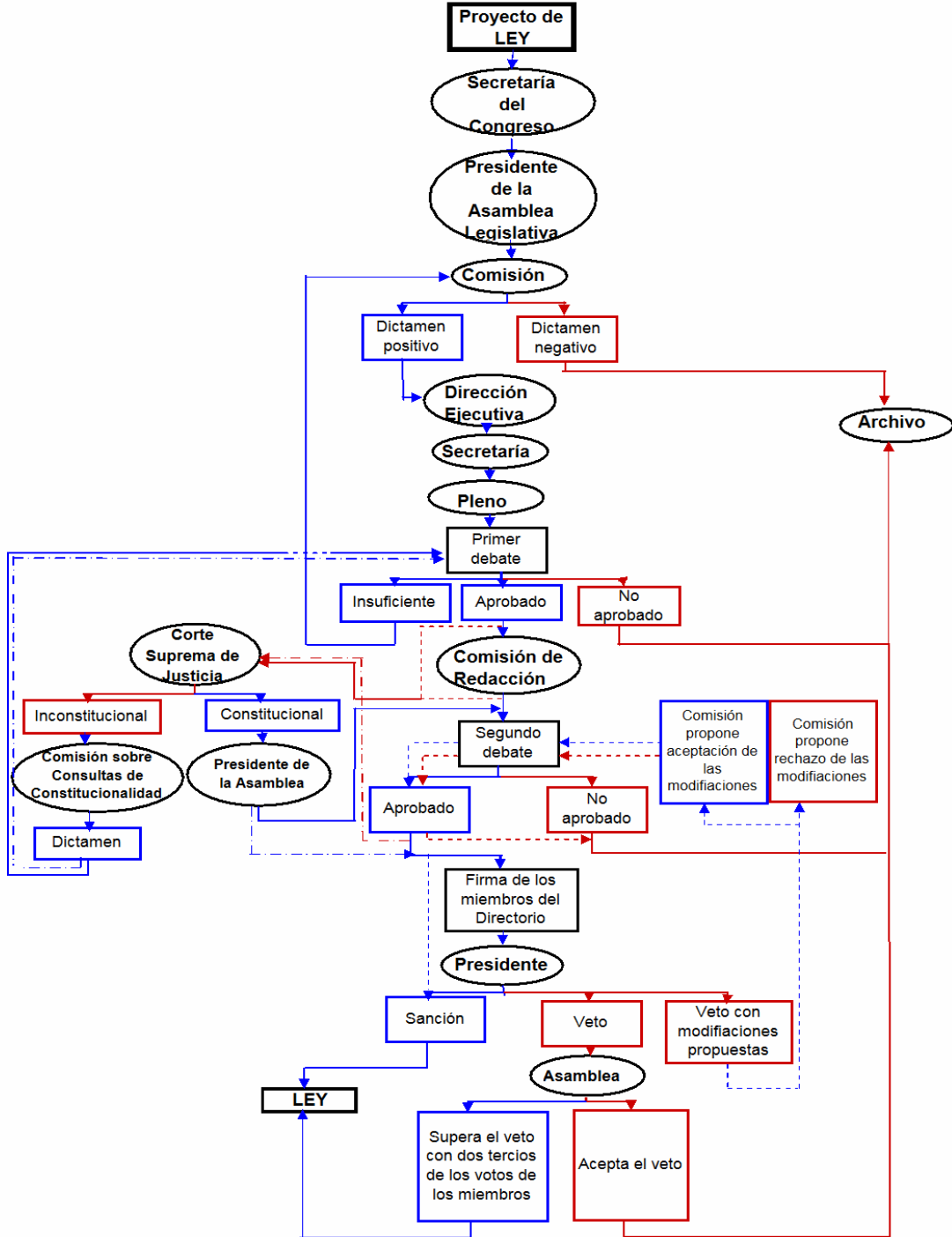
El proceso de la formación de la Ley en EL SALVADOR



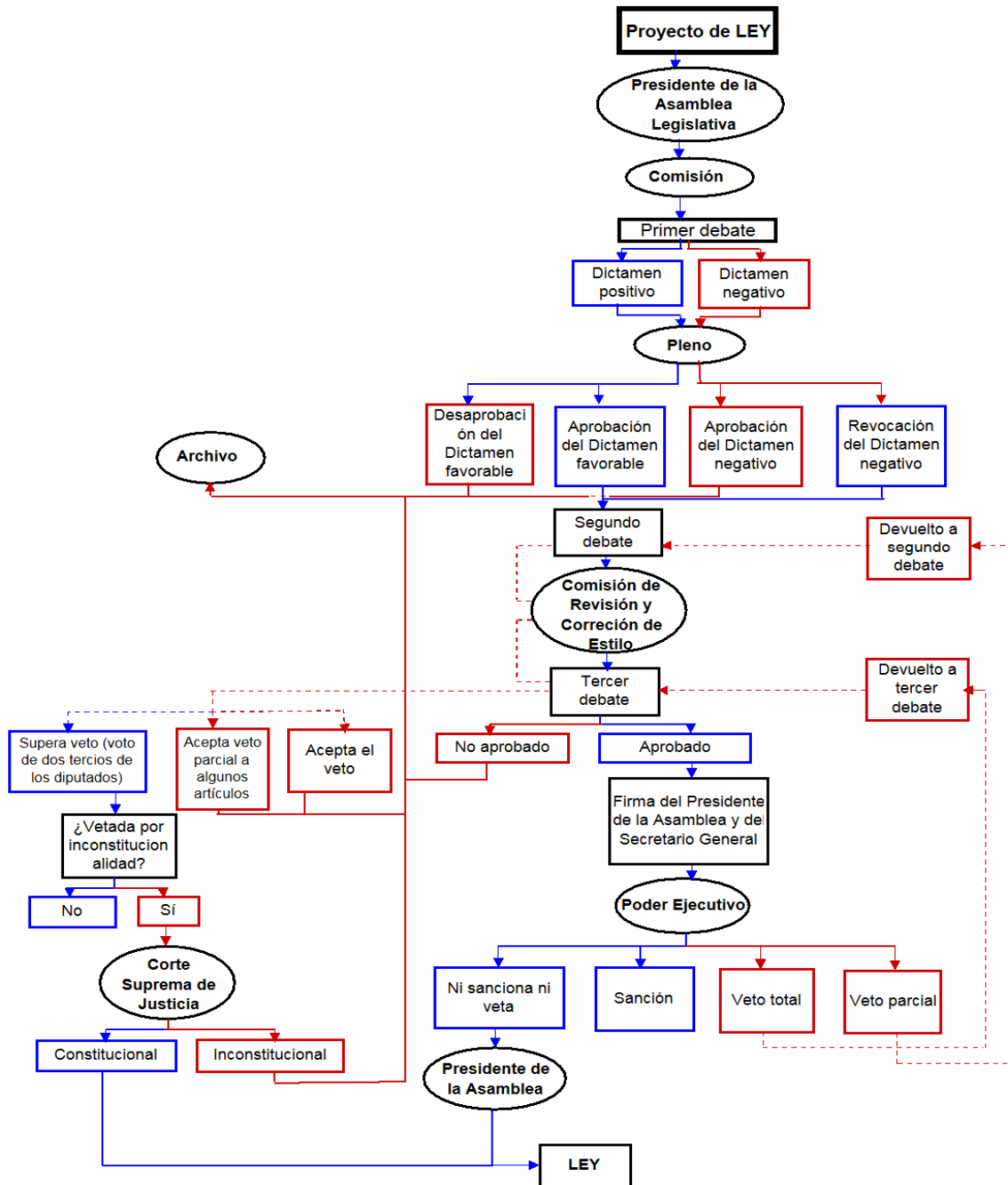
El proceso de la formación de la Ley en Nicaragua



El proceso de la formación de la Ley en Costa Rica



El proceso de la formación de la Ley en Panamá



Es importante recordar que el comportamiento y los recursos de la Asamblea Legislativa pueden tener efectos decisivos sobre los resultados del proceso de formulación de ley. Si el Poder Ejecutivo tiene mucha libertad de movimiento y puede imponer las políticas que quiere, hace falta una deliberación por parte de la oposición parlamentaria y extraparlamentaria (colectivos sociales), especialmente si la política formulada por el Poder Ejecutivo no satisface ampliamente los intereses generales de la nación.

Si la Asamblea tiene la capacidad de involucrarse constructivamente en el proceso de la formulación de leyes, las políticas públicas tienden a ser más sostenibles en su proceso político de toma de decisiones, porque se basan en un amplio proceso de deliberación y negociación, lo cual no necesariamente significa la inclusión y consulta de los colectivos sociales. Además es más probable que en un escenario de un Parlamento proactivo, éste utilice sus recursos humanos y técnicos para evaluar el éxito de sus proyectos durante la implementación, contribuyendo a un control efectivo del Poder Ejecutivo.

Existe otra manera en que las Asambleas con poca capacidad y pocos recursos pueden intentar influir en el proceso de la formulación de políticas públicas en una manera más reactiva, obstruyendo y vetando los proyectos del poder ejecutivo, impidiendo así gran parte del programa del gobierno. A estas actuaciones de control político sobre el proceso de decisiones y organicidad parlamentaria hemos identificado como el control legislativo.

Se ha clasificado a las legislaturas de la región como *legislaturas reactivas* (Nolte/Llanos 2006, p.3)³⁶, caracterizadas por el hecho de que la iniciativa legislativa recae generalmente en el Presidente, y que así, las políticas públicas son impuestas desde arriba con poca oportunidad del parlamento de deliberar y modificar los proyectos.

Aunque esta clasificación parece apropiada cuando se toma en cuenta la tradición caudillista de los gobiernos centroamericanos junto con las reformas constitucionales, respuestas a la crisis económico de los años 80s, que introdujeron amplias potestades legislativas al Presidente con la meta de dar al Poder Ejecutivo la posibilidad de implementar reformas económicas cohesivas desde arriba, hay que tomar en cuenta que a partir de los años '90, un buen número de estudios contradujo esta clasificación.

Payne constata que una similitud que se ve bastantes veces es la falta de una actitud colectiva positiva por parte del Congreso en los procesos de legislación y fiscalización. Critica que el Poder Legislativo se comporta muchas veces como un agente que reacciona a las iniciativas y agendas del Ejecutivo, antes de conducir y orientar el proceso legislativo (Payne et al. 2006, p.94). Pero también afirma que lo que importa es el contexto social y económico, así que:

“Un presidente dotado de sólidos poderes constitucionales puede ser débil frente a un sistema de partidos altamente fragmentados y una base poco confiable de apoyo en el Congreso. Por el contrario, un presidente con poderes constitucionales debilitados podría dominar el proceso de formulación de políticas si su partido controla la mayoría de los escaños y es muy disciplinado”

Samuels 2000 en Payne et al. 2006, p.96

³⁶ Detlef Nolte & Mariana Llanos (2006). “Los Congresos en América Latina: Legislaturas reactivas, potencialmente activas”. Conferencia magistral presentando el 18 de octubre de 2006 en México D.F.

Por lo tanto, se empezó a clasificar los poderes del ejecutivo como *poderes de agenda*, entendido como la capacidad del ejecutivo de influir directamente en el proceso legislativo y –porque el uso de estas potestades requiere por lo menos la tolerancia parlamentaria (Limongi/Figueiredo 1998³⁷, p.53 en Nolte/Llanos 2006, p.6) – lograr una mejor cooperación entre los poderes. Esta visión implica que aunque los parlamentos actúan en su mayor parte de manera reactiva, tienen la opción de activamente influir en el proceso de formulación de ley en situaciones caracterizadas por una composición específica de la Asamblea, especialmente cuando el Poder Ejecutivo no tiene mayoría en la Asamblea.

Por tanto, existen numerosos factores que influyen en la división de poderes entre el Poder legislativo y el Ejecutivo, así que un mismo diseño institucional puede resultar en un dominio del Ejecutivo y una sumisión del legislativo, cuando las variables favorecen a éste; o resulta en una Asamblea activa en la cual el Presidente carece del apoyo partidario. Entre los factores decisivos se encuentran: la fragmentación del sistema de partidos, el multipartidismo, la regionalización de la representación, el debilitamiento institucional de los partidos, la filiación de las fuerzas políticas partidistas, el debilitamiento de los poderes del Congreso y de las tradiciones políticas (Payne et al. 2006, p.94).

En la próxima parte vamos a reevaluar la clasificación tradicional de los parlamentos centroamericanos como reactivos, y examinar si existen situaciones en las cuales la constelación de actores otorga la potestad de acción al parlamento y si son tan frecuentes que se no se puede hablar más de Asambleas reactivas, tomando en cuenta los factores mencionados en el párrafo anterior.

Hay variables importantes que influyen la distribución de poderes entre el Poder Ejecutivo y Legislativo y el comportamiento de éstos, entre ellos se encuentran: las normas constitucionales, los poderes constitucionales del Presidente derivados del partido, la conformación de mayorías políticas, la motivación de los legisladores de ser reelectos y su capacidad técnica, los recursos técnicos de las comisiones así como la constelación de los jugadores con veto (Tsebelis 2006, p.24)³⁸. Debido a sus amplias consecuencias teóricas para este análisis vamos analizar la teoría de Tsebelis más profundamente en un capítulo aparte.

3.3 Poderes constitucionales del Presidente en la relación con el Poder Legislativo

Las constituciones centroamericanas –aunque todas han adoptado una forma presidencial similar a la de los Estados Unidos- difieren mucho en cuanto poder de intervención dan al Poder Ejecutivo en el proceso legislativo. Según los estudios sobre este tema, la distribución de los poderes entre Poder Legislativo y Ejecutivo en el proceso de la formulación de leyes depende primordialmente de varios factores constitucionales importantes, entre ellos se encuentran por un lado las denominadas *facultades proactivas* que dan al Presidente la capacidad de modificar

³⁷ Limongi, Fernando/Figueiredo, Argelina (1998): *Bases institucionais do presidencialismo de coalizão*. En: Lua Nova. Revista de Cultura e Política 44, S. 81-106.

³⁸ George Tsebelis (2006). *Jugadores con veto. Como funcionan las instituciones políticas*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

unilateralmente el statu quo, entre ellos se encuentran: la facultad de emitir decretos, determinar la agenda legislativa y ejecutar el presupuesto, y, según Tsebelis (2006) la facultad de devolver con observaciones proyectos de ley aprobadas por la asamblea en lugar de vetarlos. Por otro lado, hay otros factores que contribuyen a la facultad del Presidente de impedir que el parlamento cambie el statu quo, las denominadas *facultades reactivas* del Presidente: El veto total y parcial y el derecho exclusivo de presentación de iniciativas en áreas específicas (BIP 2006, p.50). Nolte/Llanos (2006, p.13) añaden la facultad de la redacción de las leyes, y la facultad del Presidente de convocar un plebiscito o referendo como facultades constitucionales que determinan la división de poder en el proceso legislativo.

Facultades proactivas

- *Emisión de Decretos*

La emisión de decretos permite al Presidente legislar directamente, soslayando completamente el proceso formal de la formación de leyes en la Asamblea. Pero si el Parlamento no está impedido de legislar en las mismas áreas en que el presidente puede emitir decretos, entonces puede aprobar una ley que revierta o modifique un decreto presidencial. Así, solo si el presidente tiene también poder de veto, el poder de decreto garantiza que el presidente dominará el proceso legislativo.

“Un presidente cuyos decretos son constantemente anulados es probablemente más débil que un presidente que tiene un poder de veto que requiere de una mayoría extraordinaria, dado que las opiniones de este último deben ser tomadas en cuenta para aprobar cada ley.”

Shugart & Mainwaring 2002, p. 58

Por lo tanto, cuando se habla del poder de decreto, hay que examinar bien el contexto de este poder, tomando en cuenta su relación con los otros poderes sobre los que el Presidente dispone. En Guatemala, Honduras y Panamá existe alguna versión de la capacidad del presidente de legislar por decretos, aunque se ve restringida por varios factores: En Guatemala y Honduras, sólo existe un número particular de áreas en las cuales el Presidente pueda emitir decretos.

En Panamá, la Asamblea puede delegar al Presidente el poder de legislar por decreto. (Payne et al. 2006, p.102), lo cuál es la regla cuando el Presidente dispone de una mayoría legislativa porque el partido oficial tradicionalmente delega este poder para facilitar el trabajo en el Asamblea.

- *Control de la agenda legislativa*

En todos los países centroamericanos existe la particularidad de que el periodo legislativo se divide en sesiones ordinarias y sesiones extraordinarias. Las sesiones ordinarias son caracterizadas por el poder del Poder Legislativo de definir la agenda y controlar el proceso de formación de políticas, mientras que en las sesiones extraordinarias, el Poder Ejecutivo toma el control de la agenda y se vota sobre los proyectos de su voluntad. Esta potestad se otorga formalmente no para un periodo de tiempo fijo, pero en la práctica, existen tradiciones amplias y fuertes relacionadas con las sesiones extraordinarias. La definición formal normalmente es muy similar en todos los países centroamericanos, así que se usa la norma de Panamá sólo por fines

demostrativos: *“También se reunirá la Asamblea Nacional, en legislatura extraordinaria, cuando sea convocado por el Órgano Ejecutivo y durante el tiempo que este señale, para conceder exclusivamente de los asuntos que dicho órgano someta a su consideración”*³⁹.

En la realidad política, esta potestad presidencial se convirtió en un estándar político: Los periodos legislativos son divididos en sesiones ordinarias, normalmente con fechas fijas establecidas en la constitución, pero en el tiempo entre las sesiones ordinarias, las sesiones extraordinarias tienen un lugar fijo en el calendario legislativo. Por el hecho que en estas sesiones se considera sólo la agenda ejecutiva y los proyectos que éste introduce, se convirtió en un poder decisivo para el Presidente.

Vargas (2007) analizando el comportamiento de la agenda parlamentaria en el presidencialismo costarricense demuestra que si bien todas las variables institucionales y político – electorales se inclinan por categorizar al parlamento costarricense como reactivo, un análisis detallado de la agenda desde el año de 1990 hasta el 2006 y considerando únicamente aquellas iniciativas tendientes a crear, generar, modificar o eliminar políticas públicas, se deja constancia que dicho parlamento ha venido ejerciendo un rol proactivo en su producción, que las iniciativas multipartidarias son las que poseen mayores tasas de éxito y que el Poder Ejecutivo ha utilizado los tiempos de la agenda – sesiones extraordinarias – como un incentivo de transacción con los diputados de oposición.

En varios países, la Constitución otorga al Presidente la potestad para declarar *“urgente”* la aprobación de un proyecto de ley, con lo que da a la Asamblea un periodo de tiempo específico para deliberar sobre la ley. Ya que el Poder Ejecutivo dispone de recursos mucho más amplios que la legislatura, se ve en la ventaja cuando los legisladores se ven apurados de finalizar el trámite de un proyecto. En algunas constituciones, el poder de declarar urgente un proyecto de ley recae en el Congreso, como es el caso de Guatemala: Un proyecto de ley solamente puede estar declarado urgente por dos tercios del número total de diputados miembros del Congreso y nunca por el Poder Ejecutivo⁴⁰. Igualmente en Honduras, la declaración de urgencia es competencia de los diputados⁴¹. Igualmente en El Salvador⁴² y Honduras⁴³, el caso de urgencia solamente puede estar declarado por la Asamblea.

No obstante, la Constitución de Nicaragua⁴⁴ explícitamente da este poder al Presidente de la República, que así puede evitar el trámite de la comisión legislativa, trayendo el proyecto de ley directamente a la discusión en el pleno. Nicaragua es el único país donde la declaración de urgencia siempre resulta en la omisión del trámite en la comisión. En El Salvador, la Asamblea puede decidirse si quiere que la Comisión está omitida totalmente o sí solamente tiene un plazo más corto de tiempo para dictaminar. En todos los otros países centroamericanos que tienen la facultad del caso de urgencia, la declaración de ello resulta en la dispersión de uno o dos debates del pleno.

³⁹ Constitución Política de la República de Panamá, Título V, Artículo 149

⁴⁰ Constitución Política de la República de Guatemala, Sección Tercer, Artículo 176

⁴¹ La urgencia calificada en Honduras puede estar declarada por simple mayoría de los diputados presentes (Constitución de la República de Honduras, Capítulo II, Artículo 214).

⁴² Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Capítulo IV, Artículo 31

⁴³ Reglamento Interior del Congreso Nacional de Honduras, Título IX, Artículo 51.

⁴⁴ Constitución Política de la República de Nicaragua, Título VIII, Artículo 141.

Por lo tanto, queda por constatar que la facultad de declarar el caso de urgencia solamente en Nicaragua presenta una facultad presidencial importante también en el caso cuando el Presidente carece de una mayoría legislativa, mientras que en El Salvador, Honduras y Guatemala, representa una facultad presidencial en el sentido de que la fracción oficialista puede decidir declarar urgencia para un proyecto de ley presidencial, facilitando así su trámite.

Vamos a retomar el tema del control de agenda más tarde en este análisis porque – según la teoría de Tsebelis – representa un poder decisivo en el juego político de la formación de leyes, ello merece un estudio más detallado. En esa ocasión, vamos a analizar la importancia del control sobre la agenda más bien desde la óptica parlamentaria.

- *Definición y ejecución del presupuesto*

La definición y discusión del presupuesto se considera uno de los poderes principales de los sistemas democráticos, por lo tanto y por su importancia para el funcionamiento del gobierno, los poderes en el proceso de la definición del presupuesto siempre han sido decisivos para la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Lo sorprendente en Centroamérica es que en varios países, el Legislativo posee poderes muy limitados a la modificación de la iniciativa presupuestaria introducida por el Poder Ejecutivo.

En El Salvador⁴⁵, el Legislativo no está autorizado a aumentar los montos asignados a sectores específicos, así como no puede aumentar el total de gastos (Payne et al. 2006, p. 103). En Nicaragua, Panamá y Costa Rica, el legislativo puede cambiar el monto de gastos de sectores individuales, pero no puede elevar el monto total de gastos prescritos en el proyecto de presupuesto.

En Guatemala y Honduras, la Asamblea puede modificar el presupuesto más libremente, lo que debilita el poder del Presidente. (Tsebelis 2002)

Otra facultad importante es el procedimiento cuando la Asamblea no puede aprobar un presupuesto en la fecha establecida por la constitución: En estos casos, el presupuesto del Presidente se convierte automáticamente en ley en Panamá, mientras que en El Salvador y Guatemala, se usa el presupuesto del año anterior (hasta que se apruebe un presupuesto nuevo).

En Costa Rica, Nicaragua y Honduras, no existe una disposición para esta situación, lo que implica que se debe aprobar un nuevo proyecto de ley o que se deben introducir medidas provisionales. Para evitar esta situación, la Constitución de Costa Rica establece una fecha fija hasta la cual votación se tiene que haber realizado: *“Si el 29 de noviembre de cada año, a las veintitrés horas y treinta minutos no se hubiere agotado la discusión del presupuesto ordinario, en segundo debate, se tendrá ésta por agotada y el proyecto se someterá a votación de inmediato, sin más discusión”*⁴⁶.

⁴⁵ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 227

⁴⁶ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 179.

- *Plebiscito o referéndum*

El Presidente usará la medida del referéndum o del plebiscito cuando la Asamblea rechaza un proyecto de ley importante para su agenda. Se puede convocar un referéndum sobre asuntos generales de política o sobre leyes particulares, lo que significa que la existencia de esta facultad de democracia directa puede representar una potestad enorme del Presidente porque le permite presionar a la Asamblea en el caso de que los legisladores parecen estar en contra de un proyecto de ley introducido por el Ejecutivo y un derrote en la votación sobre el proyecto parece probable.

En los casos de Centroamérica, Guatemala, Nicaragua, Costa Rica (desde 2002), y Honduras (desde 2004)⁴⁷, poseen esta facultad, aunque en su forma más débil debido al hecho que en estos países, también el legislativo puede convocar a un referéndum. Pero el uso de estos mecanismos de democracia directa es escaso: Guatemala hizo uso de referéndum dos veces, ambas por reformas constitucionales⁴⁸, en la historia reciente⁴⁹ Panamá lo usó cinco veces, tres veces por reformas constitucionales y dos veces como convocatoria sobre el Canal de Panamá⁵⁰. En Costa Rica, se realizó el primer referéndum en octubre de 2007, cuando la ciudadanía decidió sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la República Dominicana. Este referéndum representa una excepción porque aunque fue convocado por el Poder Legislativo, la Sala Constitucional aprobó la propuesta del Poder Ejecutivo, cortando el plazo de tiempo y con ello una convocatoria anticipada.

Pero el instrumento del referéndum tiene una explicación desde su uso como elemento de influencia:

- a) cuando un Poder Ejecutivo no posee una mayoría estable y dominante en la Asamblea, o bien porque posee una mayoría o una coalición multipartidista pero con problemas de disciplina y cohesión interna, entonces el presidente puede usar el referéndum como un instrumento legitimador y de coacción de sus políticas y agenda sobre el resto de las voluntades parlamentarias, evitando así el debate sobre dicho proyecto y legitimando este paso por la convocatoria al referéndum como expresión de la voluntad del pueblo.
- b) cuando el Poder Ejecutivo no posee una mayoría sustancial en la Asamblea, la oposición parlamentaria que goza de la mayoría necesaria puede institucionalizar un tema de interés de éste bajo el amparo de la legitimación ciudadana, evitando cualquier proyecto de ley antagónico a su agenda por parte del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, Tsebelis (2006, p.151) afirma que la mera posibilidad de un referéndum introduce las preferencias de la población en el proceso de la formación de políticas públicas, creando así un nuevo actor decisivo en el juego político. Subraya que si un actor –sea el Poder Ejecutivo o el

⁴⁷ Constitución de la República de Costa Rica, Artículo 105.

⁴⁸ El primer referéndum se dio en 1994 (reforma constitucional) como reacción al fallido autogolpe del ex Presidente Jorge Serrano y fue aprobado. El segundo se dio en 1999, se convirtió en un plebiscito hostil al gobierno y no se centró en las reformas constitucionales por las cuales fue convocada. Se rechazó.

⁴⁹ Panamá tiene una práctica del referéndum más antigua, que remonta al siglo XVI.

⁵⁰ Los referéndos se dieron en 1983, 1992, 1998 (reformas constitucionales) y 1997, 2006 (ampliación del Canal de Panamá). Sólo el primer referéndum, el fortalecimiento de poderes del régimen autoritario del Presidente Noriega, fue aprobado.

Poder Legislativo- controla la iniciativa de convocar el referéndum y a la vez la convocatoria propia, el proceso del referéndum elimina a todos los demás actores que tendrán influencia en el proceso tradicional de la formación de políticas públicas.

Si hay varios actores que poseen las potestades necesarias de controlar ambos pasos del referéndum, se usará el referéndum como una manera de evitar la relación con el otro poder, situación que se da en Costa Rica, donde tres actores tienen la potestad de convocar un referéndum, siendo “*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*”⁵¹.

Entonces el gobierno –incluyendo su partido oficial o la coalición gobernante- puede intentar eliminar a la Asamblea como actor cuando quiere introducir una iniciativa de ley importante que no tiene probabilidad de ser aprobada por la Asamblea, y la cual no tendrá ni la aprobación del partido oficial sino no será por el efecto legitimador que tiene un referéndum en los ojos de la ciudadanía. A la misma vez, la Asamblea podrá intentar introducir un proyecto de ley que no tiene probabilidad de ser aprobado por el Poder Ejecutivo mediante la convocatoria a un referéndum, evitando así al Poder Ejecutivo.

Se debe subrayar que en muchas ocasiones, el efecto legitimador de un referéndum facilita al actor proponente el alcanzar la mayoría necesaria para tal procedimiento, solo cuando esta vía genere mejores escenarios que la posible alcanzada por el procedimiento tradicional (una exigente relación de costo – beneficio).

Por lo tanto, el referéndum especialmente se ofrece como instrumento en situaciones cuando no existen mayorías claras o cuando no hay disciplina y cohesión partidaria, porque siempre será más fácil convencer a legisladores de otra fracción de votar para la convocatoria a un referéndum que para votar directamente en contra de su fracción original. El referéndum añade una incertidumbre particular que toma la responsabilidad de las manos de los actores para su convocatoria y deja en manos de la ciudadanía la decisión final, legitimando así hasta cambios abruptos o sensibles del *statu quo* que no se podrán aprobar en la manera tradicional.

Esta particularidad del referéndum impide que se pueda usar como un instrumento simple en el juego de poder entre los Poderes, porque las preferencias del votante medio en el parlamento – representado por la constelación de mayorías parlamentarias- y en la población tal vez no coincidan, igual que las coaliciones formadas dentro de los organismos tradicionales y entre ellos y la sociedad civil pueden ser diferentes, de modo que se hace difícil prever los resultados de dicho referéndum, lo que es una de las razones decisivas porque no se ha usado como instrumento institucional regular en el proceso de la formación de leyes.

El actor que convoca al referéndum lo hará porque conoce las preferencias de la ciudadanía y ve más probabilidad que sean más cercanas de su punto ideal que las preferencias de los demás actores políticos involucrados en la formación de políticas, pero debido al hecho que es sumamente difícil de conocer las preferencias de la ciudadanía, el instrumento de convocar a un

⁵¹ Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 105.

referéndum no se usa con mucha frecuencia, aunque siempre queda como un instrumento del último instante cuando un actor siente que sea su única posibilidad de lograr la implementación de alguna legislación importante pero sensible.

Facultades reactivas

- *El veto total, el veto parcial y la devolución con modificaciones*

El veto total

El poder de veto significa que el Presidente puede bloquear la promulgación de una ley ya aprobada en la Asamblea. En ningún caso en América Central, este poder es absoluto, debido a que la Asamblea puede superar el veto con una mayoría específica definida en la constitución del país, normalmente la mayoría calificada (dos tercios de los legisladores presentes o de los legisladores miembros de la Asamblea), o, como en el caso en Nicaragua, con los votos de más de la mitad de los legisladores presentes⁵². La existencia de un obstáculo formal tan bajo quita mucho poder reactivo del Presidente, porque una mayoría absoluta está más fácil de lograr que una mayoría calificada. Por lo tanto, y tomando en cuenta que en Nicaragua, la mayoría absoluta para la superación del veto total fue introducida por las reformas constitucionales de 2005, se puede clasificar como un intento de dar más poder a la Asamblea.

Pero no obstante, el obstáculo institucional en la región en todos los otros casos es la mayoría calificada de los votos de los diputados miembros de la Asamblea, así que aún así presenta un poder fuerte obstruccionista del Presidente, porque debido a la conformación de las fracciones en la Asamblea, una mayoría de dos tercios no es fácil de lograr en la mayoría de los casos. Es posible que se logre encontrar la cantidad suficiente de legisladores, pero las probabilidades bajan cuando el Presidente tiene una mayoría legislativa disciplinada, en cuyo caso el veto total se presenta insuperable.

El poder de veto permite al Presidente defender el statu quo, pero no le da la oportunidad de modificar el statu quo o introducir cambios. Es un poder primordialmente reactivo, excepto en el caso de Costa Rica, donde el Presidente puede introducir modificaciones del proyecto de ley en el veto, que se aceptan con mayoría absoluta, mientras que la superación del veto en su totalidad necesita mayoría calificada (véase también en la sección anterior sobre el veto parcial):

En el caso de Centroamérica, se puede localizar el poder de veto más fuerte en Guatemala y Panamá, donde se requiere una mayoría calificada para superar el veto, y el veto total más débil en Nicaragua donde la mayoría absoluta de los legisladores presentes es suficiente para resellar la ley y así superar el veto. (Payne et al. 2006, p. 98)

⁵² Constitución Política de la República de Nicaragua, Capítulo II, Artículo 143: “La Asamblea Nacional podrá rechazar el veto total con un número de votos que exceda la mitad del total de Diputados, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar a la Ley.”

El veto parcial y la devolución con observaciones

Aunque la mayoría de los politólogos clasifica el veto parcial y la facultad de la “*devolución con observaciones*” que existe en El Salvador como poderes reactivos debido a su posición en el trámite de ley, Tsebelis niega esta percepción, constatando que, en cambio, es una forma de “*conditional agenda setting power*” (Tsebelis 2006) que permite al Presidente intervenir activamente en la formación de leyes, convirtiéndose en un actor que puede modificar el proyecto de ley en la manera que es la más ideal para él. (Tsebelis 2006, p.5)

Nosotros vamos a seguir los argumentos propuestos por Tsebelis y clasificar el veto parcial como un poder proactivo del Presidente porque por el hecho que puede modificar el proyecto de ley y añadir sus observaciones cuando lo devuelve a la Asamblea claramente es más que sólo un poder de impedir un cambio del statu quo.

El Presidente usa el veto parcial igualmente que el veto total para bloquear un cambio indeseado del statu quo, pero existe la diferencia crucial y es que el veto parcial permite al Presidente participar activamente en la formulación de dicha ley porque le da la oportunidad de incluir sus puntos de vista en partes específicas de la ley en forma de comentarios y así puede modificar el statu quo, pero con la ventaja de bloquear cambios indeseados por él.

El veto parcial se contempla en las constituciones de Panamá⁵³ y Nicaragua⁵⁴. En Nicaragua, el Presidente puede introducir modificaciones o supresiones a los artículos de la ley considerada, dándole el poder proactivo más fuerte en la región en mira del veto parcial.

Los presidentes de los otros países no reconocen o prohíben explícitamente el veto parcial, como Honduras o Guatemala, cuya constitución define: “Las leyes no podrán ser vetados parcialmente”⁵⁵.

En El Salvador no existe el veto parcial, pero el Presidente posee otro poder decisivo: La devolución con observaciones⁵⁶: Cuando el Presidente decide no vetar un proyecto de ley en su totalidad, tiene la posibilidad de devolverlo a la Asamblea con observaciones. Una mayoría simple puede aceptar las observaciones, lo que da como resultado en la publicación como ley o superar las observaciones, o cuando no se logra esta mayoría, se desecha el proyecto de ley completamente (Tsebelis 2006, p.11), resultando en una estabilidad del statu quo.

Contemplando que para el veto total se requiere el votos de dos tercios de los diputados de la Asamblea en El Salvador, la devolución con observaciones representa un poder activo fuerte, especialmente cuando el Presidente tiene una fracción oficial que no llega a la mayoría, pero puede influir en las votaciones (más que un tercio de los escaños). Si la oposición no está cohesionada, puede ser más fácil para el Presidente lograr una mayoría simple con los votos de su partido y legisladores individuales o fracciones pequeñas que sean neutrales y que se pueden

⁵³ Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Legislativa, Artículo 188 y Constitución Política de la República de Panamá, Artículo 170.

⁵⁴ Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 142.

⁵⁵ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 178.

⁵⁶ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 137.

convencer con incentivos selectivos, que para la oposición conseguir la mayoría necesaria para superar las observaciones.

Costa Rica⁵⁷ no conoce el veto parcial formalmente, pero el Presidente puede incluir observaciones y proponer modificaciones al proyecto de ley, en cuyo caso se devuelve el proyecto a la comisión respectiva, que dictamina si se deberían aceptar las modificaciones o no, siendo en la praxis un ejercicio de veto parcial.

La devolución con observaciones es diferente del veto parcial. En El Salvador, cuando el Presidente ejerce su facultad de devolución con observaciones, básicamente pide a la Asamblea Legislativa volver a considerar un proyecto de ley, incorporando algunas modificaciones. No tiene que confundirse con el veto total que corresponde a la situación en que el Presidente decide promulgar parcialmente el proyecto de ley, es decir que eliminando los elementos y artículos que no le convienen.

En la práctica, el veto total y la devolución con observaciones tienen el mismo efecto, pues una devolución con observaciones puede considerarse como una amenaza de veto total o parcial. Con la facultad de devolución con observaciones el Presidente puede moldear los proyectos de ley en función de sus conveniencias.

La decisión en el pleno sobre la aceptación o el rechazo de las modificaciones se toma con mayoría simple, mientras que la superación total del veto –el resello- necesita una mayoría calificada. Cuando se rechazan las modificaciones, la Asamblea tiene la posibilidad de superar el veto y las modificaciones con la mayoría calificada de votos o se desecha el proyecto de ley. Se incluye este veto total con la posibilidad de incluir observaciones porque representa un poder proactivo: La aceptación de las modificaciones con mayoría simple es más fácil de lograr que la superación de ellos con mayoría calificada, así que se da la misma situación que en El Salvador.

En la práctica, el Poder Ejecutivo de Costa Rica sí ha vetado leyes parcialmente, especialmente en el contexto de la aprobación de la Ley del Presupuesto Nacional, proyecto que constitucionalmente tampoco puede ser vetado⁵⁸. Se han dado en Costa Rica cinco vetos parciales en el periodo de 1994-2002, cuatro de ellos en contra de las modificaciones de la Ley del Presupuesto Ordinario de la República en el periodo de 1984 a 1986 y uno en contra de la modificación del Código de Trabajo en el año 1994.

Asimismo es importante destacar que en la década de los 90's el sistema político costarricense intensificó el recurso del retiro del veto, es decir el Poder Ejecutivo interpone un veto (parcial o total) y cuando éste lleva su curso institucional y dependiendo de los comportamientos de los actores políticos – sea de la oposición parlamentaria como de la fracción oficialista – el presidente opta por retirar el veto. Esta figura peculiar que no se encuentra tipificada en la institucionalidad formal tiende en la práctica a convertirse en un instrumento disuasivo hacia quien el Poder Ejecutivo desea aplicar. Estos ejemplos representan claramente el cómo los

⁵⁷ Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículos 126-128, y Reglamento de la Asamblea Legislativa, Artículos 181.183

⁵⁸ “No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República”, Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 125.

procedimientos informales se apoderan a veces de las normas formales y crea nuevas normas en el ámbito de tradiciones y costumbres, en aquella zona gris entre la institucionalidad formal e informal (Vargas 2007).

- *Iniciativas exclusivas*

Además de los poderes de veto, varios presidentes latinoamericanos también tienen el derecho de iniciativa exclusiva para las propuestas legislativas en ciertas áreas políticas. A menudo este poder exclusivo se extiende a algunos asuntos críticos, especialmente presupuestos, así como a la política militar, la creación de nuevas reparticiones burocráticas y a leyes sobre políticas tarifarias y crediticias. Este poder es otra forma de poder reactivo, en el sentido siguiente: si los presidentes prefieren el status quo a cualquier otra alternativa que estiman que probablemente suscitará el apoyo de una mayoría a prueba de veto en el Congreso, pueden evitar todo cambio simplemente no introduciendo el proyecto de ley. Sin embargo, la mayor parte de las constituciones centroamericanas que contienen poderes de introducción exclusiva, tienen también umbrales formales bajos para la superación de los vetos (Shugart & Mainwaring 2002, p. 57).

En todos los países de Centroamérica, el Presidente posee este poder en las áreas del presupuesto y algunas áreas comerciales, como en el caso de tratados y convenios internacionales.

Resumen

Desde la perspectiva de la elección racional – *rational choice* –, Cox & Morgenstern (2002, p. 446)⁵⁹ indican que las relaciones entre ambos poderes – reactivas o proactivas –, se encuentran condicionadas a la capacidad de anticipación de las reacciones, especialmente en cuanto a la capacidad del Poder Ejecutivo en prever las posibles reacciones del Parlamento y la habilidad del primero en lograr sus objetivos en un juego de mutuos vetos.

En cuanto a la capacidad del Poder Ejecutivo en el ejercicio de la anticipación de las reacciones del Parlamento, se destaca su capacidad en el ejercicio de los poderes de la institucionalidad formal e informal como instrumento:

Lo que se puede observar en la estrategia del Presidente es que normalmente hace menos uso de sus potestades constitucionales cuando tiene una mayoría respaldando sus políticas. Se puede esperar que cuando se enfrenta con una mayoría legislativa hostil a él y sus política, va a hacer más uso de sus potestades unilaterales y preactivas porque no es capaz de implementar su agenda vía el trámite regular de la Asamblea y tiene que hacer uso máximo de las facultades y potestades que se encuentran bajo su tutela, sea para obtener los apoyos parlamentarios necesarios, o bien, para eludir la influencia del Poder Legislativo en un determinado asunto. (Cox & Morgenstern 2002, p. 451)

En cambio, cuando tiene el respaldo de una mayoría legislativa, es probable que ésta le permita el uso de sus potestades, como los decretos de urgencia, para facilitar el trabajo, hasta el punto que

⁵⁹ Cox, Gary y Morgenstern, Scott (2002). “Reactive Assemblies and Proactive Presidents: A Typology of Latin American Presidents and legislatures”. Disponible en <http://168.96.200.17/ar/libros/lasa98/Cox-Morgenstern.pdf>.

– cuando las potestades se encuentran bajo los que tienen que estar delegados formalmente al Poder Ejecutivo, como la declaración de urgencia nacional en varios países centroamericanos- las delega formalmente al Presidente.

En suma, se puede observar que el nivel de apoyo legislativo con que cuenta el Poder Ejecutivo tiene un fuerte impacto en la estrategia de relación con el Parlamento, el uso de sus potestades legislativas y sobretodo sobre la agenda y la construcción de políticas que se pretenden implementar. Por tanto, la viabilidad del ejercicio del gobierno por parte del Poder Ejecutivo, depende de su estrategia de interacción con el Parlamento, tanto como depende de la estrategia del Parlamento. Se puede clasificar la relación entre una constelación específica de poderes constitucionales del Presidente y el nivel de autoridad del Presidente muy generalmente en la siguiente manera:

Cuadro N° 7

Resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación en las constituciones latinoamericanas según Shugart y Mainwaring

Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución	Configuración de poderes
Potencialmente dominante	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva
	Decreto, veto fuerte
Preactiva	Decreto, veto débil, introducción exclusiva
	Decreto, veto débil
Reactiva	Veto fuerte, introducción exclusiva
	Veto fuerte
Potencialmente marginal	Sin veto

Fuente: Vargas 2007, p.40

Una falta de esta tabla es el hecho que no toma en cuenta los poderes proactivos del Presidente que derivan de su potestad de incluir observaciones y modificaciones en el veto parcial o, en el caso de Costa Rica, el veto total. Por lo tanto, se clasificaría los poderes legislativos presidenciales en Panamá, Honduras y Guatemala como potencialmente dominante, mientras que en El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, los poderes legislativos del Presidente se definirían como reactivos, aunque especialmente en Costa Rica y El Salvador, el Presidente tiene el derecho de devolver un proyecto de ley con observaciones (El Salvador) o incluir modificaciones al proyecto de ley en el veto total (Costa Rica), lo que da a los Presidentes un fuerte poder preactivo, aunque sea en el último instante. Pero debido al hecho que los actores legislativos normalmente actúan en una manera racional, intentaran anticipar la reacción del Presidente y ya desde el principio tomaran las preferencias del Presidente en cuenta para impedir un veto o una devolución del proyecto.

Existe otra facultas presidencial, caracterizada como poder institucional informal, que hace uso de la tendencia de los legisladores de anticipar las reacciones del Poder Ejecutivo, y eso es la facultad de retiro de veto: El Presidente amenaza usar el veto si ciertos legisladores no cumplen con sus acuerdos – por ejemplo la votación a favor o en contra de un proyecto importante- y así

impone disciplina a la fracción. Veta el proyecto de ley oficialmente, pero cuando los legisladores cumplen con los acuerdos, retira el veto y aprueba la ley.

El único obstáculo y la razón porque los presidentes usan la potestad del retiro de veto con tan poca frecuencia (en Costa Rica, se usó dos veces en el periodo de 1949 a 2002) es que, para que dote de credibilidad a la amenaza, se requiere un compromiso real a su realización, es decir, el Presidente debe estar preparado de vetar verdaderamente al proyecto de ley si los diputados o el diputado en cuestión niega de cumplir. Si se usa la potestad frecuentemente, pierde su credibilidad y pierde el poder de intimidación que tiene, volviéndose inútil. (Schelling 1984)⁶⁰

Varios autores han intentado desarrollar un ranking de los países latinoamericanos según los poderes legislativos del Presidente, atribuyendo ciertos niveles de poder a las distintas facultades sobre las que dispone el Poder Ejecutivo, tomamos como ejemplo el ranking del PNUD de 2005 y el ranking de Nolte/Llanos de 2006, quienes compilan los resultados de varios autores:

Cuadro N° 8

Poderes legislativos de los Presidentes centroamericanos

	Facultades proactivas			Facultades reactivas					
	Para emitir decretos	Para ejecución presupuestaria	Subtotal de facultades proactivas	Veto total	Veto parcial	Iniciativas exclusivas	Subtotal de facultades reactivas	Facultades de plebiscito	Facultades legislativas en general
Panamá	0,17	0,55	0,33	0,77	0,77	0,33	0,58	0,00	0,43
El Salvador	0,00	0,82	0,35	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,33
Guatemala	0,33	0,18	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,29
Honduras	0,33	0,36	0,34	0,77	0,00	0,00	0,22	1,00	0,26
Costa Rica	0,00	0,64	0,27	0,77	0,00	0,00	0,22	0,00	0,23
Nicaragua	0,00	0,73	0,31	0,15	0,15	0,00	0,09	0,00	0,19

Fuente: PNUD (2005) en BID 2006:52

Cuadro N° 9

Ranking de los países centroamericanos según los poderes legislativos de los Presidentes (entre paréntesis valores según escala de cada autor)

	Shugart/Haggard (2001)	Payne et al (2002)	PNUD (2004)	Negretto (2006) Veto/agenda ²	Tsebelis 2002 ³
Escala	0-8	0-25	0-1	1-4	3
Año	2000(?) ¹	2000	2002	2005	2002
Costa Rica	2 (1)	4 (2.5)	5 (0.23)	4 (1.59)	4 (1.74)
El Salvador	1 (2)	3 (6.5)	2 (0.33)	3 (1.74)	2 (1.84)
Guatemala	1 (2)	3 (6.5)	3 (0.29)	2 (1.86)	5 (1.29)
Honduras	2 (1)	4 (2.5)	4 (0.25)	6 (1.49)	6 (0.97)
Nicaragua	3 (0)	2 (8.0)	4 (0.25)	5 (1.51)	3 (1.76)
Panamá	-	1 (10.5)	1 (0.43)	1 (2.06)	1 (2.15)

¹ Nolte/Llanos no precisan el año exacto

² Solamente poderes de veto y agenda

³ Tsebelis no precisa la escala de su índice

Fuente: Nolte/Llanos 2006, p.14 y compilación de los autores

⁶⁰ Schelling, Thomas C. (1984). "Choice and Consequence. Perspectives of an errant economist", Harvard University Press, Unites States of America.

Como se puede fácilmente ver, los *rankings* varían en un rango amplio, dándole todavía más credibilidad a la tesis de Nohlen que no se puede clasificar los países abstractamente, sin tomar en cuenta las realidades de cada país, hasta en la clasificación de poderes formales. Las facultades del Presidente están definidas en la Constitución, pero la influencia de una potestad formal específica y el uso que de ello hace el Presidente depende mucho de la constelación de actores en la Asamblea.

Un Presidente con una mayoría legislativa no usará tanto sus facultades reactivas como el veto, mientras que un Presidente que se encuentra en una situación en la cual la mayoría de la Asamblea le enfrenta hostilmente, recurrirá con más probabilidad a sus poderes reactivos y preactivos, gobernando con decretos y vetando proyectos que se iniciaron en la Asamblea. Por lo tanto, el nivel de uso de sus potestades legislativas puede cambiar con el tiempo y el contexto, como puede su autoridad.

Pero no obstante, la clasificación nos ayuda a observar una tendencia general, debido al hecho que las potestades formales definan los límites en los cuales el Presidente se puede mover, una vez haciendo amplio uso de sus poderes, otra vez restringiéndose y no interviniendo en el trabajo de su fracción.

Dentro de esta tendencia general, Panamá, según todos los estudios que tomamos en cuenta, tiene el nivel más alto de poderes legislativos del Presidente, lo que concuerda con los resultados obtenidos por nuestro estudio, mientras que Costa Rica, El Salvador y Honduras se encuentran en los lugares más bajos en casi todos los estudios.

Pero como ya hemos dicho, el uso que hace el Presidente de sus poderes legislativos y sus posibilidades de influir en la formación de las políticas depende de muchos factores contextuales y temporales más, entre ellos los más importantes son el sistema de elecciones presidenciales y legislativas, la constelación de mayorías en la Asamblea, la disciplina de la fracción oficial y de las fracciones de oposición, y los recursos técnicos y la experiencia sobre las cuales dispongan los legisladores para poder alcanzar el conocimiento de los tecnócratas en los Ministerios.

En las próximas secciones, vamos a caracterizar cada uno de estos factores detalladamente, con el propósito de poder juzgar cual constelación de factores es la predominante en América Central y como ésta influye en las relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo.

3.4 Poderes partidarios del Presidente en la relación con el Poder Ejecutivo y la influencia de la constelación de poderes y distribución de recursos en la Asamblea

El sistema electoral

Además de los poderes constitucionales hay otro factor decisivo que influye en el nivel de poder que tiene el Presidente, y eso es el poder derivado de la influencia sobre partido oficial. Tanto el número de partidos representados en la Asamblea como el grado de coherencia y disciplina partidaria y parlamentaria de estos influyen en la posibilidad del Presidente de lograr implementar su agenda legislativa.

Especialmente cuando el sistema de partidos es altamente fragmentado, se hace difícil para el Presidente lograr establecer una mayoría oficial propia, así que depende de su poder de negociación para crear coaliciones estables, y si eso no es posible, por lo menos coaliciones coyunturales para los temas importantes en su agenda.

Mainwaring & Shugart (2002, p. 265) toman posición al argumentar que evitar sistemas partidarios altamente fragmentados es deseable para el presidencialismo, y que esta situación se encuentra altamente influida por la forma en que se den las elecciones presidenciales y legislativas: si se llevan a cabo al mismo tiempo y el presidente es elegido por una mayoría simple, es probable que el sistema de partidos esté dominado por dos grandes partidos, mientras que cuando las elecciones legislativas no se llevan a cabo simultáneamente se esperaría que el número efectivo de partidos fuera tres o más, así como si se utilizan distritos de gran magnitud. Cuando el Presidente es elegido en segunda vuelta por mayoría absoluta, el número efectivo de partidos sería tres o más, esto si se utiliza una gran magnitud de distritos y sin tomar en cuenta el ciclo electoral.

No cabe duda que el efecto del sistema electoral en la conformación de mayorías legislativas ya ha sido suficientemente estudiado, así que basta en este punto señalar a otros autores que han realizado extensivos estudios en esta área. Payne (et al.2006, p.18) da un buen punto de vista conjunto de los sistemas que se usan en Centroamérica, aquí solamente vamos a retomar las características antes mencionadas.

Cuadro N° 10

Simultaneidad de las elecciones legislativas y presidenciales

	Elecciones legislativas y presidencial es simultáneas	Elecciones legislativas y presidencial es no simultáneas	Elección presidencial con mayoría simple	Elección presidencial con mayoría absoluta con dos vueltas	Segunda vuelta con umbral reducido
Costa Rica	X			X	X
El Salvador		X		X	
Guatemala	X			X	
Honduras	X		X		
Nicaragua	X			X	X
Panamá	X		X		

Fuente: Payne et al. 2006, p.28 y elaboración propia

Según esta clasificación, se esperaría que en Panamá y Honduras, el Presidente lograra con más probabilidad una mayoría legislativa mientras que en El Salvador, dicha mayoría parece improbable.

Payne (et al. 2006, p.38) muestra que la introducción de un sistema de mayoría absoluta con dos vueltas no logra establecer un Presidente con un apoyo nacional amplio si no más bien la fragmentación de la asamblea, debido al hecho que participa un mayor número de candidatos presidenciales en las elecciones y así, un mayor número de partidos logra entrar a la Asamblea.

Además, este sistema tiende a alimentar coaliciones electorales inestables entre los candidatos y partidos minoritarios en lugar de consolidar coaliciones eficientes ya estratégicamente planeadas para un mayor tiempo. Pero el efecto verdadero de los sistemas de elecciones debe definirse en estudios detallados en cada país, tomando en cuenta la tradición partidaria y la cultura política.

Pero no cabe duda que los sistemas de elección presidencial y legislativo influyen en gran parte en la potestad del Presidente de implementar su agenda, debido al hecho que crean una situación específica de la constelación de partidos, un ambiente específico en la Asamblea de partidos hostiles y afines a sus políticas, en el cual el Presidente debe intentar establecer una mayoría a favor de su agenda, mediante coaliciones o con el respaldo del partido oficial cuando logró tener la mayoría en el Congreso. La conformación de mayorías legislativas es el factor crucial que determina la estrategia del Presidente, así que en la próxima sección, vamos a examinar las características de la formación de mayorías legislativas en Centroamérica.

La conformación de mayorías políticas

El factor decisivo que determina el poder del Presidente en distinción del poder de la Asamblea es si el Presidente puede contar con una mayoría legislativa o no. *¿Qué ocurre cuando el Presidente no puede contar con una mayoría legislativa?*

En este caso, los presidentes tienen varias opciones: Pueden formar una coalición basada en el apoyo estable de otros partidos o pueden intentar forjar coaliciones diferentes para los distintos temas de la agenda, ofreciendo incentivos variados, como nombramientos a cargos políticos, proyectos de inversión local en la jurisdicción del legislador, cargos públicos o contratos del Estado (BID 2006, p. 29). Si no se ven exitosos en ninguna de estas estrategias y no podían establecer una coalición estable ni coaliciones coyunturales, es muy probable que el Presidente va a usar sus poderes constitucionales para poder influir en el proceso de formación de políticas que hemos descritos en la parte anterior, que –por la gran cantidad de poderes reactivos que pueden impedir un cambio del statu quo- resulta muchas veces en una parálisis del sistema político.

Por lo tanto, es imperioso preguntarse *¿Cuáles factores pueden influir en la conformación de coaliciones y mayorías legislativas? ¿Con cuál probabilidad se pueden formar mayorías en los sistemas políticos de Centroamérica? ¿Qué pasa cuando el Presidente no logra establecer una mayoría en el Congreso? ¿Siempre va a recurrir a sus poderes constitucionales o hay otras maneras de solucionar esta situación?*

Hay varios factores que tienen influencia en el proceso de formar mayorías, entre ellos las facultades institucionales formales e informales del Presidente de ofrecer recursos y beneficios y los factores que definen los incentivos de los legisladores, entre ellos las reglas electorales o las probabilidades que tienen para una carrera en la legislatura. Las primeras variables que vamos a presentar tienen que ver con el sistema partidario, las segundas con el legislador individual y luego vamos a dar una conclusión comparada de la importancia de las variables en la probabilidad de la conformación de mayorías legislativas.

Partidos políticos

Una primera característica importante del sistema de partidos es el grado de institucionalización de los partidos políticos. Un sistema de partidos es relativamente institucionalizado cuando las organizaciones partidarias están bien desarrolladas, tienen influencia sobre la elección de los líderes del partido y pueden influir en la orientación de la política. Además, los patrones de competencia entre los partidos deben estar relativamente estables, además los ciudadanos están identificados con los diferentes partidos y perciben que los partidos son decisivos para determinar quién asume el gobierno. (BID 2006, p.33)

Lo significativo es que en un sistema de partidos institucionalizados, existe una mayor probabilidad de lograr establecer acuerdos intemporales y estables, debido al hecho que es menos probable que varíe la identidad partidaria de una elección a la otra, creando una mayor cohesión y un mayor vínculo entre los líderes de partido y los legisladores.

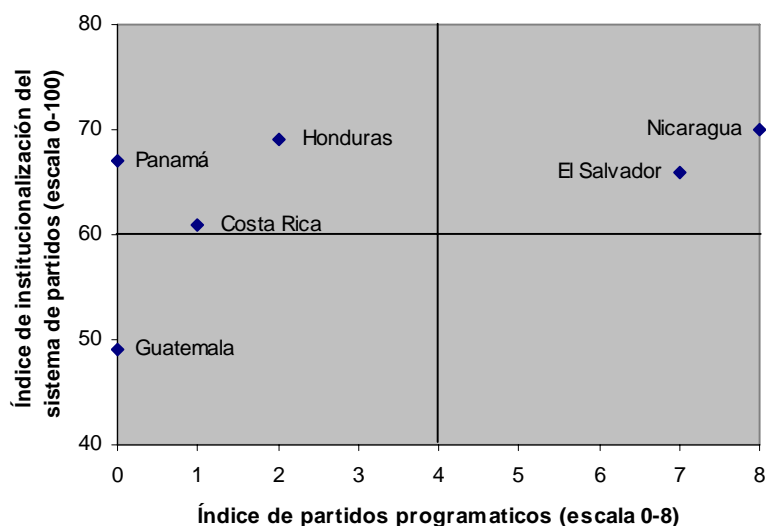
Los sistemas de partidos institucionalizados además tienden a ser programáticos, lo que significa que poseen un programa partidario bien desarrollado, una ideología estable y compiten primordialmente sobre la base de las diferencias en sus orientaciones. También pueden ser clientelistas, es decir, compiten sobre la base de los beneficios que ofrecen a los electores y son percibidos por los electores por medio de estos beneficios, que pueden ser entre otros puestos el sector público o recursos en efectivo, y no necesariamente por sus posiciones ideológicas.

Para poder medir en cuánto el sistema de partidos políticos de un país específico es institucionalizado y programático, se puede utilizar un índice propuesto por Mark Jones⁶¹, que conecta la institucionalización del sistema con la percepción de los ciudadanos sobre los programas de los partidos, basándose en datos del Latinobarómetro (2002, 2003, 2004) y el Proyecto de Elites Latinoamericanas (PELA).

⁶¹ Jones, Mark P. (2002). "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

Sistemas de partidos políticos en América Central

Comparación de sistemas de partidos en América Central: Grado de institucionalización y carácter programático



Fuente: Jones (2005) en BID (2006)

Según este índice, se podría afirmar que los partidos son relativamente institucionalizados y programáticos en Nicaragua y El Salvador, mientras que Guatemala, los partidos son ni programáticos ni institucionalizados, contribuyendo así a una mayor volatilidad de las políticas. El sistema de partidos en Panamá, Costa Rica y Honduras parece ser bastante institucionalizado, pero poco programático, lo que probablemente surge del hecho que el sistema de partidos en estos países se caracteriza más como un multipartidismo moderado que un multipartidismo polarizado como en El Salvador.

Por lo tanto, se esperaría que las coaliciones serán más estables y duraderas en Nicaragua y El Salvador y poco duraderas en Guatemala y Costa Rica.

Nuestro análisis ha mostrado que una conclusión tan monocausal no puede captar las realidades en los países centroamericanos adecuadamente, así que se necesita añadir más variables para poder entender la probabilidad de mayorías legislativas: Una de las más decisivas es el grado de fragmentación legislativa, es decir, la cantidad de escaños que obtuvieron los partidos que lograron entrar a la legislatura.

En las últimas décadas, la falta de mayorías parlamentarias se ha convertido en una situación normal en los sistemas políticos de América Central debido a la caída del bipartidismo y la siguiente fragmentación en los sistemas de partidos. Varios estudios afirman que esta característica es típica del presidencialismo en general: los Presidentes no cuentan con mayoría

en la Asamblea en 53 por ciento de los casos (Cheibub 2002⁶², p. 287 en Nolte/Llanos 2006, p.16), lo que muestra bien que hay que tomar en cuenta esta situación.

En América Central, se puede ver un surgimiento claro de esta situación, lo que sube la importancia de una oposición constructiva y una cultura política de negociación y consenso para que el Presidente pueda llevar adelante su programa legislativo. En la actualidad, solamente en Panamá existe un gobierno unificado, y éste se compone de una coalición legislativa de dos partidos que tradicionalmente se enfrentaron como adversarios (véase también el capítulo anterior). En los otros países, el Poder Ejecutivo gobierna con coaliciones coyunturales o se clasifica como un gobierno de minoría. Pero vamos a dar una explicación detallada más adelante.

Chasqueti (2003, p. 328)⁶³ desarrolló un indicador político – institucional que muestra en cual constelación legislativa el Presidente tiene más probabilidad de establecer una mayoría duradera, de coalición o partido mayoritario, tomando como variables el régimen de gobierno y el sistema de partidos. En la primera se parte del régimen presidencialista y en la segunda el autor aplica una interacción entre la tipología de Sartori ajustada a la consideración del número efectivo de partidos – NEPP – de Rein Taagepera y Markku Laakso.

“Según Sartori, un sistema de partido predominante se caracteriza por el hecho de que un partido obtiene reiteradamente una mayoría parlamentaria. Un sistema bipartidista es aquel donde un partido obtiene una mayoría y gobierna solo, a pesar de que los partidos puedan alternarse en el gobierno. Un sistema multipartidista moderado se caracteriza por contar con una baja polarización ideológica y con no más de cinco partidos relevantes. Finalmente, el sistema multipartidista polarizado es aquel que cuenta con una alta polarización y con más de cinco partidos relevantes”

Chasqueti 2003, p. 330

Cuadro N° 11

Clasificación de los sistemas de partidos según D. Chasqueti

Sistema de partidos	NEP
Partido predominante	NEP < 1,7
Bipartidista	1,8 > NEP < 2,4
Multipartidismo moderado	2,5 > NEP < 3,9
Multipartidismo polarizado	NEP > 4,0

Fuente: Chasqueti 2003, p. 330

Por lo tanto, es más probable un Poder Ejecutivo con mayores apoyos legislativos en condiciones de multipartidismo moderado, que con multipartidismo polarizado o extremo, pues en el segundo caso los presidentes tienden a ser mucho más débiles en términos políticos y las negociaciones con las fracciones de oposición se presentan difíciles.

⁶² José Antonio Cheibub (2002). “Minority Presidents, Deadlock Situations, and the Survival of Presidential Democracies”, Yale University. Disponible en <http://www.yale.edu/leitner/pdf/2000-08.pdf>

⁶³ Chasqueti, Daniel (2003). “Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación” en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

Con este indicador se podría inducir desde un enfoque simple del por qué la gobernabilidad en El Salvador está tan baja: Se clasifica como un multipartidismo polarizado, con los partidos ARENA y FMLN manejando un número de escaños casi iguales (en las elecciones legislativas de 2006, ARENA consiguió 34 escaños, el FMLN 32), creando así una atmósfera poco abierta a la negociación que se presenta así ya desde hace años. En las últimas elecciones, el Presidente consiguió la mayoría absoluta con la ayuda de los partidos PCN y PCD (10 y 6 escaños, respectivamente), pero en el periodo legislativo anterior, en el cual ni ARENA ni el FMLN se podían asegurar una mayoría absoluta y no lograron forjar una coalición, la situación era tremendamente difícil: ARENA no contaba con los votos suficientes para pasar las iniciativas del gobierno, el FMLN tampoco contaba por si mismo con los votos suficientes para impedir las iniciativas, creando una situación donde los partidos pequeños jugaron un papel clave y se tenía que buscar los votos para cada iniciativa de nuevo. (Whitehead 2005, p.43)⁶⁴

En cambio, en Honduras y Panamá, que cuentan con multipartidismo moderado, la creación de coaliciones se facilita, contribuyendo a una mayor probabilidad del cambio del statu quo, debido al hecho que un gobierno relativamente unificado tiene una mayor posibilidad de introducir legislación importante en el proceso legislativo que no se modifica tanto en el transcurso del debate legislativo, así que se presenta más fácil implementar la agenda presidencial sin mayores cambios.

Pero este índice tiene una debilidad: no puede mostrar bien cuando la mayoría de un partido político es posible y cuando es garantizada, sólo da una tendencia general, indicando la clasificación amplia del sistema.

Pérez/Rodríguez (2003)⁶⁵, en cambio, han desarrollado un índice que nos ayuda descubrir si una mayoría legislativa de un solo partido es garantizado o posible en una Asamblea dada, utilizando por sus cálculos del índice Laakso-Taagepera que mide el número efectivo de partidos en una Asamblea y que hemos presentado ya antes.

Por sus cálculos, usan la siguiente hipótesis: Si en una Asamblea está el número J de partidos políticos, el número máximo posible del ENP (número efectivo de partidos, ENP por sus letras en inglés) es J. Esta situación teórica ocurre cuando cada partido tiene N/J escaños (N siendo el número de escaños en la asamblea). El número mínimo se acerca a 1,0 (cuando cada partido tiene un escaño excepto un partido dominante que dispone del resto de los escaños).

Entonces, consideran dos variables: el ENP máximo bajo de cual es garantizado que existe en todos casos un partido mayoritario en la Asamblea (ENP_{GM}) y el ENP máximo bajo el cual un partido mayoritario es posible, pero no garantizado (ENP_{PM}).

⁶⁴ Laurence Whitehead (2005). *Latin America: A New Interpretation*, Palgrave, London/New York.

⁶⁵ Aníbal Pérez-Liñán & Juan Carlos Rodríguez-Raga (2003). *Veto Players in Presidential Regimes: Institutional Variables and Policy Change*, University of Pittsburgh, Pittsburgh.

$$ENP_{GM} = \frac{1}{\left[\frac{\frac{N+c}{2}}{N} \right]^2 + \left[\frac{\frac{N-c-J+2}{2}}{N} \right]^2 + \left[\frac{1}{N} \right]^2 (J-2)}$$

c=1 cuando N es par y c=0.5 cuando N es impar

Fuente: Pérez/Rodríguez 2003, p.9

$$ENP_{PM} = \frac{1}{\left[\frac{\frac{N+c}{2}}{N} \right]^2 + \left[\frac{\frac{N-c}{2}}{\frac{J-1}{N}} \right]^2 (J-1)}$$

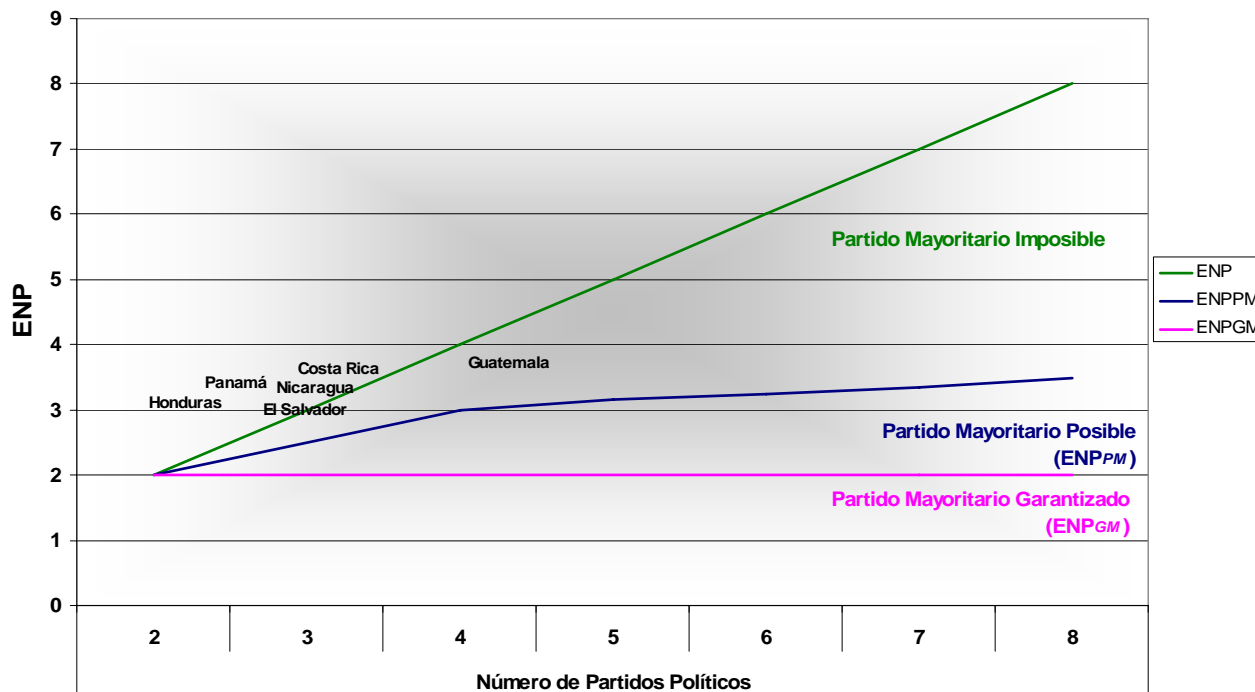
c=1 cuando N es par y c=0.5 cuando N es impar

Fuente: Pérez/Rodríguez 2003, p. 10

Una Asamblea con un número efectivo de partidos que es inferior a ENP_{GM} es garantizado de tener un partido mayoritario, mientras que una Asamblea que tiene un ENP entre ENP_{GM} y ENP_{PM} probablemente tiene un partido mayoritario y una legislatura que tiene un número efectivo de partidos que es más alto que ENP_{PM} no tiene un partido mayoritario en ningún caso (Pérez/Rodríguez 2003, p.10). La siguiente ilustración aclara la relación entre estos tres índices:

Gráfico N° 2

Relación entre la mayoría efectiva de partidos y los índices Perez/Rodríguez



Fuente: Elaboración propia según Pérez/Rodríguez 2003

La tabla siguiente examina la composición de las Asambleas centroamericanas desde las últimas elecciones legislativas y en ésta, se ve claramente que no existe un partido mayoritario garantizado en ninguna Asamblea y que una mayoría legislativa es posible solamente en algunas.

Por lo tanto, podemos constatar que en ninguna Asamblea actual en Centroamérica hay un partido que domina simplemente por su cantidad de escaños, así que las fracciones parlamentarias se ven forzadas a buscar coaliciones para poder aumentar su influencia legislativa, las cuales tienen como tendencia ser coaliciones coyunturales y sobre temas específicos de la agenda. Particularmente el Poder Ejecutivo, mediante la fracción del partido gobernante, tiene que crear coaliciones estables, o por lo menos ad-hoc, para mantener o lograr una dominación de la Asamblea.

Cuadro N° 12

Índices surgidos del índice Laakso-Taagepera en América Central

	Año de elecciones legislativas	ENP	ENP _{GM}	ENP _{PM}	¿Mayoría garantizada?	¿Mayoría posible?
Costa Rica	2006	3,319	2,441	3,409	No	Sí
El Salvador	2006	3,041	2,140	3,109	No	Sí
Guatemala	2003	4,417	2,404	3,682	No	No
Honduras	2005	2,37	2,093	3,140	No	Sí
Nicaragua	2006	3,226	2,129	3,158	No	No
Panamá	2004	2,848	2,258	3,305	No	Sí

Fuente: elaboración propia

En la siguiente tabla, se puede observar que en las últimas legislaturas, el gobierno dividido en América Central parece ser una ocurrencia normal, y que las coaliciones gobernantes rara vez son definidas como duraderas o estables. Aunque hemos incluido las coaliciones actuales en esta tabla, eso no necesariamente quiere decir que estas coaliciones van a durar toda la legislatura.

Más bien, el Poder Ejecutivo tiene que buscar coaliciones mayoritarias para cada materia nuevamente, es decir, no está garantizado que un consenso entre fracciones para una legislación en el sector de educación se mantiene para el sector económico.

Cuadro N° 13

Gobiernos de coalición en América Central

	Actual periodo de gobierno		Último periodo de gobierno		Penúltimo periodo de gobierno	
	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante actual	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante	Porcentaje de escaños del partido gobernante	Porcentaje de escaños de la coalición gobernante
Costa Rica	43,9	66,6	33,3	-	47,4	-
El Salvador	40,48	64,29	32,1	-	32,1	-
Guatemala	15,1	-	29,8	29,8	55,8	-
Honduras	48,4	-	47,4	-	52,3	55,8
Nicaragua	34,58	-	41,3	56,6	56,6	-
Panamá	52,56	53,8	25,4	33,8	22,86	-

Fuente: Payne et al. 2006, p. 119 y elaboración propia

Muchas veces los partidos pequeños en una coalición gobernante juegan con la presión que pueden ejercer sobre el partido oficial, declarando en público que votarán en contra de alguna iniciativa o otra, con la intención de recibir más beneficios para quedarse en la línea de la coalición. Es difícil de juzgar si son legisladores individuales que salen de la disciplina partidaria y actúan así para perseguir sus propios intereses o si es una estrategia desde arriba, una actuación planeada para tener más peso en las negociaciones.

Es común en Centroamérica que los partidos pequeños de una coalición oficial tengan un peso sobreproporcional por el hecho que rara vez existen reglas formales que obligan a los partidos de una coalición a cumplir con los acuerdos negociados y que fijan alguna forma de consecuencia grave para el incumplimiento de acuerdos. Igualmente es muy poco común tener un contrato partidario entre el partido y el legislador individual en el cual los legisladores se comprometan a seguir la línea partidaria. Muchas veces no existe por la preocupación de los líderes partidarios de infringir el derecho del legislador de decidir independientemente.

En El Salvador en la última legislatura, debido al hecho que los dos partidos políticos grandes no han podido lograr una mayoría legislativa, los partidos pequeños, como el PCN y el PDC, han pasado a jugar un papel clave en la dinámica legislativa, mientras que en Costa Rica, el actual gobierno depende de varios partidos pequeños para asegurarse una mayoría de 38 votos, así que éstos han empezado a presionar al Ejecutivo, amenazando con salir de la coalición y dejar al Ejecutivo sin mayoría, lo que hace que dispongan de un peso político en las negociaciones sobre beneficios o otros incentivos específicos que no corresponde con el número de escaños que tienen.

Cuando se examina la situación del nivel de autoridad del Presidente en un país dado, hay que tomar en cuenta que muchas veces el número real de escaños de los partidos de coalición no representa el peso real del cual disponen en la formación de políticas públicas, y que muchas veces –especialmente cuando la ventaja de votos del Ejecutivo es marginal- sobrepasa de esos límites, dándole un papel decisivo que puede ser más grande que el papel del partido oficial. Pero el nivel de poder que traen estos partidos depende muchas veces del grado de disciplina del partido en cuestión: Cuando los líderes del partido tienen el respaldo de un partido cohesionado y disciplinado que cumple con la línea de partido, van a tener más peso en las negociaciones por el hecho que el apoyo de este partido parece ser más seguro que el apoyo de un partido en el cual los legisladores repetitivamente salen de la línea partidaria y votan con otros partidos, por intereses personales o otras razones.

En este caso, el Ejecutivo podría negar una coalición formal con este partido, contando con la posibilidad de convencer a los diputados individuales de este partido para votar en la línea del Ejecutivo, ofreciéndoles incentivos y beneficios personales, que pueden salir más barato que asegurarse todo el partido en una coalición formal, y con el riesgo que a la hora de votar, los diputados salen y votan a contrario de lo negociado.

En estos razonamientos, el Directorio Legislativo juega un papel clave, porque un Directorio controlado por el Ejecutivo puede repartir los recursos legislativos, como asesores, fondos para viajes y para el trabajo en la jurisdicción, hasta permisos para usar vehículos de la Asamblea⁶⁶, y así ofrecer beneficios reales a los diputados o amenazar con quitar privilegios como precio por el incumplimiento de acuerdos o para forzar a un diputado a tomar el lado del Ejecutivo.

En resumen, la conformación de mayorías legislativas, y la estrategia de negociación que el Poder Ejecutivo va a usar para asegurarse de una mayoría legislativa, depende primordialmente de la disciplina parlamentaria de los diputados.

⁶⁶ Entrevista a Hárold Villegas, Asesor del PAC en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, 26/4/2007

Disciplina parlamentaria

Siguiendo a Mainwaring & Shugart (2002) el nivel de fraccionamiento legislativo implica una mayor pluralidad de actores en la toma de decisiones, lo cual puede dificultar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo gravemente porque, como Tsebelis lo subraya, se crean nuevos jugadores con veto, que pueden obstaculizar el proceso de toma de decisiones, haciendo difícil encontrar un consenso. El impacto que la fragmentación del Poder Legislativo tiene depende de muchos factores, entre ellos se encuentran el nivel de contingente legislativo con que cuenta el partido de gobierno, los distanciamientos ideológicos entre las bancadas, así como los sistemas de incentivos para las coaliciones. Para Mainwaring y Shugart (2002) surge otro elemento fundamental que es el nivel de disciplina de las bancadas, tanto en sus interacciones como a lo interno de las mismas.

“Cuando hablamos de disciplina partidaria, tenemos en mente un fenómeno simple: legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo. Incluso los partidos indisciplinados, los legisladores del mismo partido en general votan juntos, pero esto es porque muchos temas legislativos son relativamente consensuales dentro y fuera del partido. Incluso con partidos comparativamente indisciplinados, es importante evitar estereotipos que confunden: bajo estas circunstancias, las denominaciones partidarias son a pesar de todo indicadores significativos de la mayoría de las inclinaciones de los políticos (...) Tener partidos moderadamente disciplinados facilita la construcción de partidos bien organizados y de un sistema de partidos institucionalizado, pero no es una condición suficiente”, Mainwaring & Shugart 2002, p. 279.

Lo que es claro es que el nivel de disciplina partidaria afecta el grado en que el Poder Ejecutivo puede confiar en los líderes de las bancadas legislativas para la aprobación u obstaculización de una determinada iniciativa: Cuando la disciplina es débil hace más difícil mantener relaciones estables entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, puesto que a pesar de los acuerdos entre los jefes de fracción, existe la posibilidad de que a lo interno de las respectivas bancadas se resistan a cumplirlo (Vargas 2007, p. 207)⁶⁷.

Esta situación puede provocar un Poder Ejecutivo incapaz de desarrollar un proceso de negociación con las fracciones, sea para establecer una agenda mínima, sea para una coalición estable, o sea para asegurar una iniciativa específica, porque la negociación de acuerdos se dificulta seriamente por el mayor grado de actores involucrados. En una Asamblea con partidos disciplinados, el Poder Ejecutivo negocia con los líderes de las bancadas y puede estar relativamente seguro que los legisladores individuales cumplen con los acuerdos logrados, creando así una mayor transparencia y efectividad en el proceso político. (Mainwaring & Shugart 2002, p. 280)

Por lo tanto parece lógico que al momento de conformarse un gobierno, se pueden observar dos formas de negociaciones: Por un lado, los partidos que lograron entrar a la Asamblea negocian entre si y por otro lado, negocian con el Presidente quien intenta conseguir una mayoría estable en el Legislativo, contando por lo menos con un 45% de los votos legislativos. No obstante, su

⁶⁷ Vargas, Jean Paul (2007). “Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense”. Tesis de grado presentada para optar el Título de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.

meta final es la mayoría absoluta (mayoría de 50%), pero ya un 45% posiciona al Presidente en una situación en la cual tiene mayor posibilidad de lograr la mayoría absoluta mediante la negociación con varios legisladores individuales en temas específicos. (Chasquetti 2003, p. 328)

Pero cuando no logra establecer esta mayoría y se encuentre en una situación de gobierno dividido, en la que un partido o una coalición estable de oposición tiene una mayoría parlamentaria, entonces una disciplina partidaria extrema le traerá dificultades para lograr acuerdos interpartidarios; si el liderazgo del partido dominante busca ser obstruccionista, entonces los legisladores individuales están obligados a seguir dicha línea, en caso de existir una severa disciplina (Vargas 2007, p. 208).

Pero si los miembros individuales tienen una relativa libertad para actuar al margen de una determinada línea de obstrucción al Poder Ejecutivo, algunos podrían ser convencidos de abandonar dicha posición y unirse a las posiciones de la bancada de gobierno en iniciativas específicas. (Mainwaring & Shugart 2002, p. 281) Por lo tanto, Tsebelis (2006) afirma que la posibilidad de un cambio del statu quo se vuelve más pronunciada cuanto menos cohesivo sean los partidos políticos en una situación de gobierno dividido. Eso se da porque se presentan más posibilidades al Presidente de lograr un consenso acerca de alguna alternativa en particular.

Chasquetti (2003, p. 327) igualmente confirma que los presidencialismos multipartidistas con coaliciones de gobierno son estructuras aptas para el mantenimiento de la estabilidad democrática, los cuales dependen fuertemente de los niveles de disciplina que se tejan a lo interno de las coaliciones. Para nosotros, estabilidad democrática se debe entender en el sentido de Tsebelis, no como algo positivo en sí, sino como “la imposibilidad de un cambio importante del statu quo” (Tsebelis 2006, p. 213), resultando en la afirmación que una mayor estabilidad política más bien aumenta la posibilidad de que reformas urgentes necesitadas para satisfacer las necesidades de la ciudadanía no pueden ser aprobados debido a la falta de mayorías legislativas y el parálisis del sistema político.

Mainwaring & Shugart (2002, p. 282) constatan que el grado en que los miembros de una bancada parlamentaria votan como bloque o de forma independiente, depende de la relación entre tres características básicas de la elección de candidatos para la legislatura: control de selección de los candidatos, control del orden en el cual los miembros son elegidos dentro de una lista partidaria, y la repartición de los votos entre los candidatos de los partidos. Estas tres características son decisivas porque afectan el grado de influencia que tienen los líderes partidarios sobre los demás miembros. Para citar un ejemplo de la política de Costa Rica: casi todos los entrevistados nos confirmaron que el alto nivel de disciplina del PLN, el partido oficial en el actual periodo, se da porque el Presidente Arias influyó en la elección de los candidatos para la Asamblea, prefiriendo a los que prometieron una mayor cohesión y lealtad al partido.

Antes de esta decisión, en 1998, los partidos políticos principales de esta época, el PLN y el PUSC (Partido Unidad Social Cristiana), igual que el PAC (Partido Acción Ciudadana) en sus principios, decidieron que sus candidatos a diputados se eligieran mediante el voto adherente de la base partidaria. El resultado fue desastroso para la lealtad partidaria y la cohesión de las bancadas: Los candidatos elegidos, una vez que entraron a la Asamblea, no se vieron obligados a seguir la línea partidaria, sino capitalizaron sus imágenes personales, solamente dando caso a las necesidades y demandas particulares de sus electores. Los periodos legislativos en los cuales

estaba en funcionamiento esta medida fueron caracterizados por sus altos niveles de indisciplina, transfuguismo e incumplimiento de acuerdos, así que en el año 2006, todos los partidos volvieron al sistema anterior, que es la elección de los candidatos por una asamblea partidaria, y – por lo menos el PLN y el PAC- realizan una preselección de los candidatos que se presentan en estas asambleas partidarias, asegurándose primeramente la lealtad y fidelidad partidaria de los candidatos.

Los candidatos a diputados en Panamá y Honduras, donde se encuentran, según los resultados de este análisis, los partidos más disciplinados, igualmente son seleccionados por los líderes partidarios y no por la base electoral en las jurisdicciones.

Para Lujambio, cuando el Poder Ejecutivo no posee mayorías legislativas, el cumplimiento de acuerdos con el Ejecutivo puede causar mucha tensión a lo interno de las fracciones parlamentarias, quienes se encuentran en la división entre la cohesión negociada y los propios intereses del partido, especialmente viendo a los procesos electorales futuros. (Lujambio 2003, p. 265)⁶⁸

Pero existe otra variable muy importante que define el grado de lealtad de los legisladores individuales a su partido político: Es la potestad del partido de otorgar un contrato formal entre el diputado y el partido que representa, lo que le obliga a seguir la línea partidaria en las votaciones y debates en la Asamblea, no obstante la necesidad individual de los legisladores en afianzar su imagen y potenciar su carrera política.

En Centroamérica, en distinción de por ejemplo Europa, es muy poco común tener un contrato entre el partido y el legislador individual en el cual los legisladores se comprometen de seguir la línea partidaria. Muchas veces no existe por la preocupación de los líderes partidarios de infringir el derecho del legislador de decidir independientemente.

En El Salvador, la Constitución declara que “*los Diputados representan al pueblo entero y no están ligados por ningún mandato imperativo*”⁶⁹ y en Costa Rica, la Constitución asegura que “*La potestad de legislar reside en el pueblo, el cual la delega en la Asamblea Legislativa (...) Tal potestad no podrá ser renunciada ni estar sujeta a limitaciones mediante ningún convenio ni contrato, directa ni indirectamente (...)*”⁷⁰.

Mientras que en El Salvador, la norma parece claramente en contra de alguna dependencia de los legisladores al partido una vez que forman parte de la Asamblea, la situación en Costa Rica no parece tan evidente: La norma establece que el poder de legislar reside en el pueblo y que no puede ser limitada, pero cuando el enlace entre partido político y diputado está claro desde antes de las elecciones y que si está claro que existe una forma de contrato que obliga al diputado seguir la línea partidaria, el elector puede decidirse con la base de este conocimiento y con la

⁶⁸ Lujambio, Alonso (2003) “Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido en México” en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

⁶⁹ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 125.

⁷⁰ Constitución Política de la República de Costa Rica, Capítulo 1, Artículo 105.

base de conocimiento sobre la línea partidaria y hacer su decisión con esta información y con ninguna limitación a su derecho de legislar.

Las Constituciones de Guatemala, Nicaragua y Honduras no tienen una norma explícita que hace referencia a este tema, por lo tanto se podría derivar que un contrato entre legislador y partido está permitido mientras que no limite la potestad del legislador de representar al pueblo y su respectiva jurisdicción.

La Constitución de Panamá es mucho más clara en este asunto. Declara que *“los Diputados actuarán en interés de la Nación y representan en la Asamblea Nacional a sus respectivos partidos políticos y a los electores de su Circuito Electoral. (...) Los partidos políticos podrán revocar el mandato de los Diputados Principales o Suplentes (...) 1. Las causales de revocatoria y el procedimiento aplicable deberán estar previstos en los estatutos del partido. 2. Las causales deberán referirse a violaciones graves de los estatutos y de la plataforma ideológica política o programática del partido (...)*”⁷¹.

Por lo tanto, se podría afirmar que la disciplina parlamentaria está más fuerte en Panamá que en los otros países debido al hecho que en este país, los partidos tienen una forma constitucional de obligar a los legisladores a cumplir con la línea partidaria, mientras que en los otros países, el partido no tiene una forma legal y además constitucional de mantener la disciplina en su fracción.

Coaliciones coyunturales o duraderas

Chasquetti (2003, p. 345) coincide con Mainwaring & Shugart (2000) al indicar que el presidencialismo brinda estímulos para romper las coaliciones porque el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son formalmente independientes, y no existe la situación que, como en los sistemas parlamentarios, la salida de uno o varios partidos del gabinete supondría una crisis ministerial y una caída del gobierno. En el presidencialismo, la salida de uno o varios partidos deja como saldo a un presidente en minoría, que necesariamente tiene que completar el mandato fijo previsto en la Constitución.

Pero esta disposición institucional a la vez puede resultar en un juego de endoso de responsabilidades, en el cual el Poder Ejecutivo culpa al Ejecutivo por no poner en práctica las medidas aprobadas, y en contraposición, el Poder Ejecutivo responsabiliza al Parlamento por la no adopción de las medidas oportunas. (Linz 1997 p. 45)⁷²

Porque los legisladores no son elegidos con el propósito de elegir el Ejecutivo y éste no es responsable ante ellos como en el parlamentarismo, los legisladores no están juzgados por el éxito que tienen las políticas del Ejecutivo, sino por su acción individual. Esta situación de responsabilidad no compartida está agravada por la forma de elección de los legisladores: Porque son elegidos a la base de distritos electorales y no al nivel nacional, se comporten en ocasiones de manera local y de acuerdo con sus propios intereses. (Linz 1997, p. 79)

⁷¹ Constitución Política de la República de Panamá, Título V, Artículos 150 y 151; subrayado por el autor.

⁷² Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (ed.) (1997). *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas* Volumen I, Madrid, Alianza Universidad.

En Costa Rica, los diputados son elegidos por provincias⁷³, en Panamá por “*circuitos electorales*” que se constituyen con la regla un diputado-un circuito (excepto en el distrito de Panamá, donde hay circuitos de tres o más diputados)⁷⁴, y en Honduras por departamentos⁷⁵, aumentando la posibilidad de que los diputados ponen más importancia a la búsqueda de beneficios para los electores de su jurisdicción que para los asuntos nacionales, resultando en poca responsabilidad con el cumplimiento de la agenda presidencial, que naturalmente tiene que tener una visión nacional debido al hecho que el Presidente está electo por la ciudadanía en general, y ella la hace responsable para el incumplimiento de sus promesas. (Véase también el *cuadro N° 14*)

En Guatemala, el 75% de los diputados está elegido mediante los distritos electorales, que son constituidos por los departamentos de la república, así que el número de diputados de cada distrito es altamente no proporcional. 25% de los diputados están elegidos por una lista nacional⁷⁶, lo que resulta en que la mayoría de los diputados siente poco sentimiento de responsabilidad con el bien del país, y busca una concentración en beneficios para sus distritos respectivos, mientras que una minoría, dependiendo de los líderes partidarios que les pusieron en la lista nacional, probablemente muestra más disciplina y responsabilidad.

Igualmente en Nicaragua, desde la reforma constitucional de 1995, los diputados están elegidos en una forma mixta, 22% de los diputados por lista nacional, 77% por circunscripciones departamentales⁷⁷, para crear más responsabilidad con el Estado en su totalidad y no solamente con sus jurisdicciones particulares.

Cuadro N° 14

Estructura distrital en Centroamérica

País	Estructura distrital	Descripción
Costa Rica	Simple	7 distritos electorales
El Salvador	Simple	14 distritos electorales
Guatemala	Compleja	31 diputados en circunscripción nacional y 127 en 23 distritos
Honduras	Simple	18 distritos electorales
Nicaragua	Compleja	20 diputados en circunscripción nacional y 70 en 17 distritos
Panamá	Simple	41 distritos electorales

Fuente: Vargas & Corral, 2007⁷⁸

⁷³ Constitución Política de la República de Costa Rica, Título IX, Artículo 106.

⁷⁴ Constitución Política de la República de Panamá, Título V, Artículo 147.

⁷⁵ Constitución Política de la República de Honduras, Artículo 198.

⁷⁶ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 157.

⁷⁷ Constitución Política de la República de Nicaragua, Capítulo II, Artículo 132.1

⁷⁸ Vargas, Jean Paul & Corral, Margarita 2007 “Del principio de separación de poderes al principio de complementariedad: características institucionales y comportamientos coaliciones en los presidencialismos centroamericanos” – en prensa –.

Cuadro N° 15

Magnitud de los distritos electorales en Centroamérica

	Magnitud media	Circunscripciones pequeñas	Circunscripciones medianas	Circunscripciones grandes	% diputados elegidos en circunscripciones pequeñas
Costa Rica	8,14	57,14	14,29	28,57	33,33
El Salvador	6,00	64,29	28,57	7,14	38,20
Guatemala	6,32	62,50	25	12,50	30,38
Honduras	7,11	44,44	44,44	11,11	17,97
Nicaragua	5,00	72,22	16,67	11,11	36,67
Panamá	1,90	97,50	4,88	0	80,77

Fuente: Vargas & Corral, 2007

Como se puede ver en el *cuadro N° 15*, el número de legisladores que está elegido en circunscripciones pequeñas generalmente gira alrededor de una tercer parte del total de diputados en las Asambleas, con Honduras con casi un 18% en el extremo más bajo y Panamá con 80,77% en el extremo más alto. En Panamá, este número tan alto se da por la regla general de “*un diputado-un circuito*” que ya hemos mencionado antes.

Mientras que en los otros países centroamericanos, la gran cantidad de diputados de circunscripciones pequeñas significa que ellos son más fácil influidos por sus electores, que, debido a su cantidad menor, se organizan más fácilmente para demandar un comportamiento específico del diputado que los electores de jurisdicciones grandes. En Panamá, este riesgo es más bajo debido a la norma constitucional que obliga a los diputados de tomar en cuenta que actúan en el interés de la nación y representando a su respectivo partido político, y solamente después a los electores de sus jurisdicciones, y debido al hecho que el partido puede forcear a los diputados de seguir la línea partidaria, amenazando con la revocación del mandato del diputado indisciplinado.

Lo que queda claro es que el intento de asegurar el apoyo individual de los legisladores en sus jurisdicciones –especialmente cuando son jurisdicciones pequeñas- puede resultar en la indisciplina parlamentaria, favoreciendo las relaciones clientelistas y el uso de recursos para el patronazgo, una ocurrencia que es más común cerca del final de la legislatura, con la base de que –cuando se formó una coalición gobernante- los partidos de la coalición verán la necesidad de distanciarse del partido de gobierno y marcar diferencias con el Poder Ejecutivo – a pesar de que los frutos de la coalición han sido positivos para las partes –; situación que puede agravarse aún más cuando existe la reelección continua de los legisladores, porque el interés primordial del partido de coalición no oficial y de los legisladores individuales es la captación del voto parlamentario y no la reelección –si ésta está posible en el país- del Ejecutivo.

“No es lo mismo para un partido delegar poder en el presidente, sabiendo que de cualquier modo se conservará el poder, que delegarlo en el entendido de que mantenerse en el poder o perderlo depende en buena medida de los que el presidente hace en ejercicio de sus funciones. La delegación de poder al presidente está en discusión cuando se percibe que las decisiones de gobierno pueden llevar al partido a perder el poder, porque las elecciones (federales, estatales, municipales) ya cuentan.”

Lujambio 2003, p. 256

El análisis ha mostrado que en Centroamérica, las coaliciones rara vez son estables, así que los presidentes se han concentrado en obtener apoyo legislativo en el corto plazo, formando coaliciones coyunturales sólo para un proyecto de ley o coaliciones diferentes para los temas de agenda diferentes. Lo sorprendente es que hasta en países que tradicionalmente son calificados como países con una coalición estable como Panamá, las entrevistas cualitativas revelaron que, en la opinión de los que son directamente involucrados en el proceso de la formación de coaliciones, no son ni estables ni duraderas y más bien los caracterizan como “circunstanciales”⁷⁹ y en el caso que se dan, pasada la mitad del período constitucional, tiende de resurgir un sentimiento de "política criolla" inspirada en las tendencias partidarias y con miras al proceso electoral, poniendo las coaliciones a prueba⁸⁰.

En Nicaragua, donde los partidos se caracterizan como relativamente institucionalizados y programáticos y se esperarían coaliciones más estables, las entrevistas afirman que las tendencias de la conformación de coaliciones cambió, creando una situación en la cual hay alianzas diferentes para temas diferentes⁸¹, asegurando que la impresión de coaliciones estables se dio más bien porque no existían otros candidatos para negociar⁸².

También en Costa Rica, donde se puede observar una coalición entre el partido oficial el PLN y cuatro partidos pequeños, que generalmente está clasificada como estable, los involucrados llegan a otras conclusiones: Constatan directamente que no existen coaliciones en la Asamblea⁸³ y que la coalición que se da al momento está entorno a un tema y los proyectos llegados a este tema, que es el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos. Por lo tanto, cuando el proyecto termina y se introduce el Plan Fiscal como próximo proyecto, la coalición no va a durar⁸⁴.

En los países de Guatemala, El Salvador, las coaliciones son muy coyunturales, mientras que en Honduras, las entrevistas muestran una mayor estabilidad de las coaliciones, aunque se habla también de mayorías ad-hoc⁸⁵ debido a la falta de una mayoría oficial.

Desgraciadamente hay varios factores que implican que las Asambleas centroamericanas todavía carecen de este factor tan decisivo, resultando en gobiernos incapaces de implementar su agenda y Asambleas que no pueden realizar sus funciones debido a la fragmentación y la incapacidad de los legisladores de encontrar una base de cooperación. Un factor importante y hasta ahora rara vez estudiado es la capacidad personal del legislador propio, sus motivaciones y acciones.

El fenómeno del transfuguismo

Una de las problemáticas más grandes que afecta la estabilidad de las fracciones legislativas y sus habilidades de crear agendas de largo plazo es el fenómeno del transfuguismo, que se da en las Asambleas de Centroamérica en una cantidad que seriamente afecta al proceso legislativo.

⁷⁹ Entrevista con Jorge Hernán Rubio Carrera, Diputado en la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, 24/1/2007

⁸⁰ Entrevista con Felipe Cano, Viceministro en el Ministerio de Desarrollo Social, 24/1/2007

⁸¹ Entrevista con Alan Rivera, diputado PLC en la Asamblea Legislativa de la República de Nicaragua, 14/2/2007

⁸² Entrevista con Mario Quintana, Enlace de la Coordinadora Nacional de Nicaragua, 15/2/2007

⁸³ Entrevista con Francisco Antonio Pacheco, Presidente de la Asamblea Legislativa, 20/3/2007

⁸⁴ Entrevista con Álvaro Murillo, Periodista “La Nación”, 3/5/2007

⁸⁵ Entrevista con José Simón Azcona, Diputado, 28/2/2007

El transfuguismo parlamentario se define como la acción de “ubicarse voluntariamente en una posición representativa distinta a la pretendida por el partido o formación en cuyas listas se presentó ante los electores- que será un grupo autónomo de denominación específica si los resultados electorales lo hacen posible y, en su defecto, otro grupo asimismo de denominación específica si unen sus electos a los de otra formación (...) - bien desde el inicio del desempeño del cargo público representativo bien posteriormente a causa de un cambio de grupo” (Tomás 2002, p.44)

Por lo tanto queda claro que el impacto del transfuguismo parlamentario se da primordialmente en la dimensión político-electoral, es decir, se investiga el comportamiento y los motivos de los actores que fueron electos a desempeñar un cargo público, representando a su electorado.

Es en este punto donde se crea la problemática, porque su decisión de abandonar el grupo mediante el cual entró a la Asamblea distorsiona la proporcionalidad electoral, así como lo dice García Morillo para el caso de España: “son los partidos los que hacen las campañas electorales y obtienen los votos; éstos, por tanto, pertenecen más a los partidos que a sus destinatarios” (García Morillo 1996, p.70).

Aunque la situación de los partidos políticos en Centroamérica generalmente es percibida como más débil, no se puede negar que el electorado se identifica más con el partido político que con el candidato a diputado, por lo menos a esto se refiere el Latinobarómetro, que constata en su investigación más reciente que en la mayoría de los países centroamericanos, la mayoría de la población percibe que no puede haber democracia sin partidos⁸⁶.

El transfuguismo no solamente altera la representatividad de la Asamblea como órgano que expresa la voluntad popular, definido como el porcentaje recibido en las elecciones legislativas, sino también hace difícil al electorado identificarse con el sistema político que prometió una expresión exacta de su voto en la distribución de escaños en la Asamblea, pero que no puede garantizar que la constelación inicial pueda ser estable.

Especialmente en Asambleas donde hay mucha fluctuación entre las fracciones y grupos parlamentarios diferentes, el electorado pierde la confianza en la Asamblea en general que no puede garantizar que se respeta su voto para un partido político, representado en el número de escaños de tal partido. En las democracias donde domina la regla de mayoría, como es el caso de todos los sistemas presidenciales de Centroamérica incluidos en este estudio, lo que cuenta primordialmente para garantizar una labor legislativa efectiva y estable es la cantidad de votos de la cual una fracción parlamentaria otorga seguramente y no tanto la voluntad y los motivos individuales de los legisladores.

Cuando un diputado decide abandonar su grupo parlamentario y se une a otro o se declara independiente, la constelación de poderes en la Asamblea en general experimenta alteraciones: un

⁸⁶ Los porcentajes exactos para los países de Centroamérica son: Costa Rica (73%), El Salvador (56%), Guatemala (50%), Nicaragua (64%), Honduras (57%), Panamá (42%); Informe Latinobarómetro 2006, p.62. Más adelante, vamos a investigar la conexión entre el transfuguismo parlamentario y los porcentajes tan bajos en Guatemala y Panamá.

grupo parlamentario sufre una baja y pierde una parte de su porcentaje de votos, mientras que el número de votos que posee otro grupo sube o queda igual –cuando el diputado transfuguista se declara independiente- pero siempre hay un cambio en la distribución de poder en la Asamblea.

Si el transfuguismo se da de forma aislada y poco frecuente en un mismo período constitucional, su impacto en la constelación de poder en la Asamblea no experimenta alteraciones tan graves que afectarían sus estrategias, pero cuando el fenómeno se convierte en una ocurrencia normal en una legislatura, se pueden observar cambios graves en las acciones de las fracciones, que afectan la gobernabilidad, entendida en las relaciones entre las bancadas y estas hacia el Poder Ejecutivo.

El juego legislativo depende hasta cierto grado de que el establecedor de agenda puede prevenir las reacciones de los actores involucrados en el proceso legislativo y formular sus propuestas en una manera que le da la mayor probabilidad de alcanzar la mayoría necesaria para cambiar el statu quo, para que pueda estimar los resultados de su propuesta, necesita saber las preferencias de los actores- las fracciones parlamentarias- lo más exacto posible. Solamente así se garantiza que no se introduce una cantidad enorme de propuestas legislativas sin que se vote ni una con éxito y cual monto sobrecarga la Asamblea y crea parálisis institucional.

Por lo tanto Tsebelis (2006, p. 48) afirma que es necesario que los actores legislativos conozcan los puntos ideales de todos los otros actores legislativos, para poder introducir propuestas que se aceptan por los otros actores; suposición que se vuelve imposible cuando hay tanto transfuguismo que no se puede identificar ni el número de los actores legislativos con claridad porque la constelación y la cantidad de éstos cambia tan rápidamente, sea porque una fracción se disuelve porque ya no tiene el número de legisladores necesarios para ser fracción, o sea porque los puntos ideales de una fracción cambian cada vez que un legislador amenaza con la salida de dicha fracción cuando no se adapta su punto ideal, que no necesariamente sea el de su fracción.

Se eligen los diputados para que ocupen una cierta ubicación parlamentaria que se ha formulada en las elecciones o que se implica por su membresía en un cierto partido político, y cuando el diputado decide romper con tales expectativas – no solamente del electorado, sino también los de los otros actores legislativos- se crea una situación que provoca por un lado el desencanto y la desconfianza del electorado y por el otro lado la complicación del trabajo legislativo hasta el parálisis, que a la vez puede resultar en poca gobernabilidad, políticas públicas ineficaces y una pérdida de legitimidad del sistema político en los ojos del electorado.

No asumimos que no hay buenas razones para que un diputado decida abandonar su fracción legislativa, reconocemos que hay situaciones en las cuales eso será la única opción si el diputado no quiere perder su integridad y la confianza de su electorado, por ejemplo cuando su fracción decide promover políticas que claramente están en contra de lo que propusieron en las elecciones o cuando se dan casos de corrupción que influyen en las políticas de la fracción hasta tal punto que no queda otra opción excepto el transfuguismo. En el transcurso de esta investigación nos dimos cuenta que esta situación se da rara vez –aunque los tránsfugas a veces lo declaren diferentemente- y que hay otros factores que toman el rol principal y tienen mucha más relación con los intereses personales de los legisladores que con la meta de lograr lo mejor para el país, sea el cambio de orientación ideológica del mismo legislador, la crisis del partido político, el oportunismo, las discrepancias con el Ejecutivo, o la búsqueda de beneficios personales.

En Centroamérica, hemos encontrado muchas de estas motivaciones, pero siempre en una acumulación específica en cada país que refleja la cultura política, la situación social y económica y las normas institucionales de dicho país, es decir, existe un perfil particular de los tránsfugas de cada país, que se explica más bien por el contexto político y social y no por la situación particular en la Asamblea al momento de decidir abandonar su fracción.

Igualmente, la cantidad de tránsfugas varía ampliamente entre los países, así que parece viable dar una introducción de las ocurrencias del transfuguismo de cada país para después buscar coherencias y conexiones. En Honduras y Panamá, el fenómeno del transfuguismo es muy poco visto, pero por razones diferentes.

En Honduras, los entrevistados afirman que no es muy común, y que cuando se da, se da por intereses personales. Así que se recuerdan de un solo caso en los últimos años, pero en cuya ocasión el legislador más bien fue expulsado del partido por su conducta que no era adaptable con los estatutos del partido (aceptó beneficios de otros partidos para votar con ellos en ciertas materias). Pero generalmente, el bipartidismo tradicional fuerte de este país, aunque debilitado por la entrada de partidos minoritarios, creó partidos con una definición ideológica relativamente fuerte, lo que impide hasta cierto punto que se de mucha indisciplina parlamentaria.

En Panamá, el transfuguismo tampoco es muy común, pero en este caso, se explica más bien por las reglas del código electoral, las cuales constatan que la diputación le pertenece al partido y no al legislador⁸⁷, estableciendo que el partido político puede revocar el mandato del legislador en ciertos casos, por ejemplo cuando infringe los estatutos o la plataforma ideológica, política o programática del partido⁸⁸, incluyendo, sin duda alguna, también en caso del transfuguismo que en si se define como un cambio de su ubicación parlamentaria.

Por lo tanto, los casos de transfuguismo que se dan en Panamá, más bien exigen que no sea el diputado a quien le falta coherencia ideológica sino la fracción parlamentaria. Solamente así se puede justificar la salida de una fracción sin que el diputado corra riesgo de perder su mandato. Más bien, nuestros entrevistados nos confirman que los únicos casos de transfuguismo que se podían observar en las últimas legislaturas tenían que ver con motivaciones vinculadas a temas de corrupción: Un caso se da porque había un acto de corrupción y el diputado consecuentemente dejó la fracción parlamentaria acusada y saltó de la oposición a la bancada de gobierno, y hubo otro caso en que un diputado saltó del gobierno a la oposición porque, según él los niveles de corrupción del gobierno eran inaceptables y no quería que lo vinculen con dichos sucesos⁸⁹.

Los casos de transfuguismo que se dan en Nicaragua también se conectan con la corrupción, pero no porque los diputados se quieren distanciar públicamente de tal suceso, sino porque aceptan los beneficios materiales e inmateriales que les ofrecen para cambiar de fracción. Varios entrevistados nos confirmaron este hecho, asegurándonos al mismo tiempo que eso pasó en legislaturas pasadas, mientras que en la actual, todavía no se han dado casos de transfuguismo⁹⁰.

⁸⁷ Entrevista con el Diputado Lic. Arturo Aráuz, 23/1/2007

⁸⁸ Constitución Política de la República de Panamá, Artículo 151.

⁸⁹ Entrevista con el Lic. Narciso Machuca, Director Ejecutivo de la Fundación IPADEHM, 25/1/2007

⁹⁰ Entrevista con Dennis Schwartz, Director general del Radio YA, 14/2/2007

Otra entrevistada afirma haber visto tal ocurrencia también en el gobierno actual, cuando el MRS perdió dos diputados que se declararon independientes, resultando en la descalificación de su status como fracción. Ella nos asegura que dichos legisladores en la práctica se encuentran muy cerca del Frente, lo que crea la sospecha de que el cambio de los dos diputados fue iniciado y planeado por el Frente para conseguir algunos escaños que pueden ser estratégicos debido a la situación en el parlamento⁹¹.

Pero debido al carácter informal de tales acuerdos, no podemos clasificar la situación, porque el transfuguismo igualmente se podría haber dado por problemas entre diferentes parlamentarios o por desacuerdos ideológicos. Queda por constatar que – aunque se dieron casos del transfuguismo en Nicaragua- su cantidad no es tan enorme que afectaría el proceso legislativo en una manera grave.

Desgraciadamente no podemos asegurar eso en el caso de Guatemala, donde el fenómeno del transfuguismo se puede observar en su modo más pronunciado, tanto en su cantidad como en su impacto en el proceso legislativo y la gobernabilidad del país. Aunque los entrevistados nos afirman que también en Guatemala, se vota por un partido y no por una persona en particular⁹², el transfuguismo ya está visto como una ocurrencia común y normal que se da repetitivamente en cada legislatura, afectando seriamente la labor legislativa hasta el punto que se caracteriza el desempeño de la Asamblea como insuficiente y la situación del sistema político en una parálisis.⁹³

La motivación de los legisladores para convertirse en tráfugas se clasifica como interés personal y económico, los diputados *“tienen una agenda propia, buscan a cual partido ir para aumentar las oportunidades de reelección”*⁹⁴, *“entonces se van con el partido que les promete un puesto en la próxima elección”*⁹⁵. El hecho que todos los entrevistados vieron el fenómeno como algo normal nos preocupa mucho, porque –como Tsebelis nos afirma- la formación de políticas públicas efectivas y eficaces depende mucho si quien establece la agenda, quien propone proyectos de ley, puede identificar los puntos ideales de todos los jugadores, lo que se le hace imposible cuando los votos particulares no están motivados por posiciones ideológicas sino por intereses personales, lo cual efectivamente convierte a cada diputado en un actor propio con motivaciones y intereses no adaptables con los de otros, haciéndolo imposible formular propuestas ya con la reacción de los actores prevista.

Las razones porque diputados cambian de grupo parlamentario en Costa Rica pueden ser resumidas como intereses particulares, no necesariamente económicos, debido al hecho que cuando un diputado tiene mucho apoyo de afuera de la Asamblea, es más probable que considera el transfuguismo como manera de satisfacer al sector que le apoya⁹⁶.

⁹¹ Entrevista con Damaris Ruiz, Secretaria Ejecutiva de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 15/2/2007

⁹² Entrevista con Lic. Nery Rodenas, Director de ODHA, 19/2/2007

⁹³ Entrevista con Gustavo Hernández Polanco, Consultor de la Vice-Presidencia, 20/2/2007

⁹⁴ Entrevista con un Asesor legislativo (identidad confidencial), 21/2/2007

⁹⁵ Entrevista con el Dr. Marco Sagastume, Director de Derechos Humanos en la Universidad San Carlos, 20/2/2007

⁹⁶ Entrevista con Olman Villarreal, Director del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, 8/5/2007

Se ha dado transfuguismo especialmente en la última legislatura del señor Abel Pacheco, motivado por la pobre formación ideológica de los partidos políticos que consecuentemente experimentaron quiebres y cambios en su conformación durante el periodo. Del Partido Acción Ciudadana (PAC) salieron 8 de los 14 legisladores, particularmente porque tenía que encontrar su posición ideológica, habiendo sido creado poco tiempo antes.

Los partidos políticos aprendieron de eso y en esta legislatura, no se ha dado ni un caso, probablemente debido al hecho de que los líderes partidarios se preocuparon con la construcción del objetivo parlamentario de los partidos antes de las elecciones, eligiendo los candidatos a diputado con cuidado y con la mira a su lealtad partidaria⁹⁷.

Una particularidad de Costa Rica es que muchos tránsfugas no se van de una fracción parlamentaria a otra, sino que los tránsfugas se declaran independientes⁹⁸. Una explicación para este fenómeno que parece ser especialmente común en dicho país pueden ser los beneficios personales. Según las normas parlamentarias, un diputado individual se considera como jefe de su fracción, con todas las ventajas que implica⁹⁹, por lo tanto puede inferir que en estos casos, se da por agendas personales y por el poder que trae a un diputado independiente, lo cual es mucho más alto de lo de un diputado entre otros en una fracción legislativa.

Como se puede fácilmente observar, los factores que motivan a los diputados a abandonar su grupo parlamentario oficialmente son muy variados y que una clasificación final sería imposible. Pero la tendencia general en Centroamérica parece ser la concentración de los legisladores en beneficios personales, sean monetarios o más bien prestigios. Rara vez nos han mencionado que en un caso particular se ha dado por diferencias ideológicas entre el legislador individual y la fracción en cuestión, y si se motivó en esta razón, eran más bien motivados por casos de corrupción en dicha fracción o dicho partido político.

Por lo tanto nos parece imperioso subrayar que –aunque en algunos casos hayan razones buenas para considerar el transfuguismo como opción- normalmente impacta el Poder Legislativo negativamente, y, todavía más preocupante, provoca un cierto desencanto en la ciudadanía, que lo percibe generalmente como una distorsión de la representación de la voluntad de los electores y un quiebre en la confianza que el ciudadano tiene en el diputado en cuestión, pero también en el Parlamento en general.

Existen muchos factores más que influyen en la percepción positiva o negativa del desempeño de la Asamblea y de los partidos y no solamente el fenómeno del transfuguismo, pero nos parece muy claro que existe cierta conexión entre la percepción que el transfuguismo se da por motivos personales –como se ve especialmente en Guatemala- y el porcentaje tan bajo de los ciudadanos que confían que el Parlamento y los partidos político desempeñen un trabajo efectivo (véase el *cuadro N° 16*).

⁹⁷ Entrevista con César Zúñiga, Asesor del Diputado Guillermo Mases (PAC), 26/3/2007

⁹⁸ Entrevista con Ana Victoria Naranjo Porras, INAMU, 19/3/2007

⁹⁹ Entrevista con Hannia Vega, Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica, 14/6/2007

Cuadro N° 16

Evaluación del desempeño del Parlamento y de los partidos en correlación con el nivel del transfuguismo

País	Nivel del transfuguismo	Desempeño positivo del Parlamento (% del número total de respuestas)	Desempeño positivo de los partidos político (% del número total de respuestas)
Costa Rica	mediano	44%	35%
El Salvador	mediano	31%	25%
Guatemala	alto	32%	28%
Honduras	bajo	50%	38%
Nicaragua	mediano	36%	30%
Panamá	bajo	35%	25%

Fuente: Elaboración propia y Latinobarómetro 2006

La capacidad técnica de los legisladores

El factor personal es uno de los factores que influyen mucho el comportamiento de las fracciones en la asamblea y muchas veces es el factor decisivo en el nivel de cooperación tanto entre las fracciones en la Asamblea como entre las fracciones y el Poder Ejecutivo. Por lo tanto, hemos decidido incluir este factor en el análisis, aunque tiende a abrir las puertas a la polémica. Por lo tanto, vamos a elegir distintas variables que ayudan a definir la influencia del factor personal en el comportamiento de los legisladores en la Asamblea así como los resultados de las encuestas cualitativas que hemos realizado para garantizar una visión amplia y profunda del tema.

La tasa de reelección es una variable útil para determinar la motivación de los legisladores: Cuando la probabilidad de reelección es alta, los legisladores tienden a querer avanzar en sus carreras en la legislatura, y así buscan una manera de lograr la reelección.

En los sistemas presidenciales, como ya hemos mencionado, el éxito de la Presidencia no automáticamente garantiza la satisfacción de la ciudadanía con la Asamblea, pero en el mejor de los casos, los legisladores tendrán cuidado de presentarse como responsables, sobreponiendo la cohesión de las políticas sobre sus propios intereses. Eso es una ocurrencia común por ejemplo en el Congreso de los Estados Unidos donde la tasa de reelección está muy elevada donde aproximadamente un 90 por ciento de legisladores que son reelegidos (BIP 2006:53).

Desgraciadamente, el comportamiento de los diputados en Centroamérica no afirma esta tesis. Debido a los sistemas electorales, que se constituyen en la mayoría de los casos de distritos regionales, la satisfacción de los intereses inmediatos de sus electorados, aunque sea a costo de la nación, es la meta primordial de los legisladores.

Además, la tasa de reelección tiende a ser muy baja (véase el *cuadro N° 17*), por lo tanto, los legisladores tienen otros incentivos para el trabajo en la Asamblea, normalmente en relación con su carrera fuera de la ella. Por lo tanto, tienden a concentrarse más en la satisfacción de los intereses particulares de un sector o un grupo específico que les ofrece una oportunidad de perseguir su carrera después de su tiempo en la Asamblea. Por lo tanto, se muestran más susceptibles a políticas clientelistas.

Especialmente el número de legisladores reelectos más de tres veces (que pasan más de cuatro legislaturas en la Asamblea) es preocupante (véase también el *cuadro N° 17*). En la mitad de los países (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) ni siquiera hay legisladores que fueron reelectos más de tres veces y en los otros países, la tasa es muy baja: de un 7,4% en El Salvador a un 3,1% en Honduras. Aunque hay que tomar en cuenta también las interrupciones por gobiernos autocráticos y dictaduras, el hecho que solamente en El Salvador la tasa de reelección general supera los 50% es preocupante. Los legisladores adquieren poca experiencia legislativa y carecen de las capacidades técnicas para llevar a cabo sus funciones (BID 2005), lo que resulta en una ventaja enorme del Poder Ejecutivo en materia de la adquisición de información. Además, por su inexperiencia legislativa, los legisladores se ven mucho más expuestos a influencias de afuera de la Asamblea, y, faltando la seguridad de comportamiento de legisladores profesionales, es más probable que se dejen influir en una manera más poca apropiada.

La corta permanencia de los legisladores en la Asamblea, junto con los pocos recursos que tiene la legislatura, contribuye al hecho que la Asamblea no llega a su punto ideal de deliberación profesional. Por lo tanto, los legisladores carecen de los conocimientos necesarios para poder hacer una redacción detallada y profesional de las leyes.

Cuadro N° 17

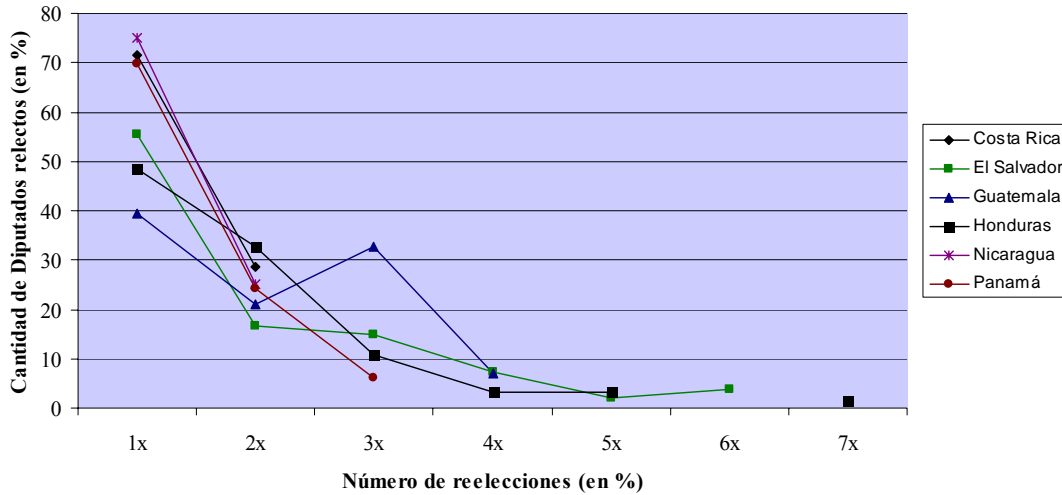
Reelección parlamentaria en América Central

	Diputados reelectos (en %)	1x reelecto (en %)	2x	3x	4x	5x	6x	7x
Costa Rica	12,3	71,4	28,6					
El Salvador	64,3	55,6	16,7	14,8	7,4	1,9	3,7	
Guatemala	27,2	39,5	20,9	32,6	7			
Honduras	50	48,4	32,8	10,9	3,1	3,1		1,6
Nicaragua	39,6	75	25					
Panamá	42,3	69,7	24,2	6,1				

Fuente: Elaboración propia

Gráfico N° 3

Porcentaje del Número de Reección legislativa



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, en sistemas presidencialistas que no se permita la reelección continua del legislador – como es el caso en Costa Rica- , supone que una vez entrada la campaña electoral, la obediencia de los legisladores será hacia el candidato presidencial de su partido – cuando existan posibilidades reales de acceder al poder –, con miras a obtener una carrera política en algún puesto del Poder Ejecutivo. (Lujambio 2003, p. 262)

Cuando parece obvio que los legisladores no acumulan la experiencia y los instrumentos profesionales necesarios para un trabajo efectivo y constructivo en la Asamblea Legislativa, aumenta la importancia del apoyo técnico-profesional de los parlamentos en general y de las comisiones en particular, porque entonces la responsabilidad de desarrollar proyectos de ley cohesivos y adaptables a la realidad particular de un dado país depende primordialmente de la cantidad y profesionalidad de los asesores políticos sobre los cuales dispone el partido político o las comisiones.

Los recursos técnicos de la Asamblea

Hoy en día el mayor trabajo de la Asamblea se desarrolla en las comisiones legislativas, tanto el trabajo legislativo como el trabajo de fiscalización. Por lo tanto, parece imperioso que dichas comisiones cuenten con un apoyo técnico especializado y profesional en forma de asesores o asistentes técnicos.

Pero aunque se reconoce la importancia de este factor para la profesionalización de la Asamblea, ningún país centroamericano cuenta con un personal calificado y especializado (Nolte/Llanos 2006, p. 20).

Alcántara et al. (2005) presentan alguna información sobre los gastos por parlamentario, derivados de un cálculo teórico de la división del presupuesto de la Asamblea por el número de diputados, pero no nos parece confiable – y los autores lo afirman- que el presupuesto está repartido a partes iguales entre los legisladores y que ellos manejan los recursos en una manera responsable y efectiva. Pero aún así, presenta una oportunidad de ver una tendencia general de la distribución de recursos en la Asamblea. Los datos presentados son del año 2004, así que probablemente hay diferencias al presupuesto actual.

Cuadro N° 18

Gastos por parlamentario en América Central

País	Presupuesto del Parlamento en el año 2004 (en euros)	Número de legisladores	Promedio con la que contaría cada legislador por año (en euros)	Promedio con la que contaría cada legislador por mes (en euros)
Costa Rica	20.990.734,3	57	368.258,5	30.688,2
El Salvador	1.738.637,01	84	20.698,1	1.724,8
Guatemala	-	-	-	-
Honduras	19.924.026,7	128	155.656,5	12.971,4
Nicaragua	11.026.883,6	92	119.857,4	9.988,1
Panamá	36.263.403,5	78	464.915,4	38.743,0

Fuente: Alcántara et al. 2005, p.248¹⁰⁰ y elaboración propia

En Panamá y Costa Rica, los legisladores parecen disponer de la mayor cantidad de recursos, en el caso de Panamá siendo el extremo en este sentido, mientras que los legisladores en El Salvador carecen de recursos apropiados para su trabajo, probablemente mitigado por la tasa alta de reelección en este país. Lo sorprendente es las diferencias grandes entre los países, con los legisladores en El Salvador recibiendo un 4,4% de los recursos de los legisladores en Panamá.

Carecemos de datos para Guatemala, pero según una encuesta realizada por el Instituto Interuniversitario de Iberoamérica (2005, p.120), los legisladores evaluaron la asesoría técnico-legislativo, la infraestructura y los recursos materiales y humanos con un resultado bastante malo: En una escala de 1 a 5¹⁰¹, los recursos materiales y humanos reciben una valoración con un promedio de 2,5, mientras que las otras áreas de evaluación reciben una valoración entre 2,72 y 2,81 respectivamente, significando que apenas “aprueban” los recursos y la infraestructura, sin poder decir que están contentos con los servicios ofrecidos.

Podemos concluir que –aunque nos hace falta más información- el apoyo técnico-legislativo en el nivel individual en Centroamérica todavía parece no estar bien desarrollado, limitando la posibilidad de los legisladores inexpertos de recibir ayuda y apoyo, lo que a la vez abre la puerta a organizaciones de la sociedad civil de ofrecer su expertise – claramente influido por sus motivos y metas- a los diputados para que ellos puedan participar en el trabajo legislativo. Esta forma clásica del lobbying tradicional es un peligro a la objetividad de los diputados cuando no

¹⁰⁰ Alcántara, Manuel et al (2005). *Funciones, Procedimientos y Escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad Salamanca, Salamanca.

¹⁰¹ 1 significa “mal funcionamiento” y 5 “buen funcionamiento”

está controlado, y en Centroamérica, todavía no existen ni estudios ni normas para este fenómeno tan común.

Pero la capacidad técnica de una Asamblea no depende solamente de las capacidades individuales de los diputados sino también – y en un nivel mucho más alto – de la estructura de las comisiones legislativas, donde el trabajo legislativo se desarrolla normalmente y estas incluyen la estructura al trabajo individual de cada diputado. (Nolte/Llanos 2006, p.19)

Por lo tanto, vamos a examinar detalladamente el trabajo y el desempeño de las comisiones legislativas en América Central, que se han convertido - gracias a la creciente complejidad y la toma de tareas sociales e económicas por el estado - en los actores decisivos del proceso de la formación de políticas.

Las Comisiones legislativas como espacio de discusión y negociación

Las comisiones legislativas se definan como “*los grupos de trabajo, temporales o permanentes, estructurados a partir de áreas temáticas y constituidos por una parte de los integrantes de una Asamblea*” (Alcántara et al. 2005, p. 256). Se han establecido en el trabajo legislativo como una de las integrantes principales, por el hecho que la modernización forzó a las Asambleas a desempeñar un trabajo más ágil y rápido para poder satisfacer las necesidades crecientes de la población. Además, se establecieron por el intento de alcanzar el trabajo del Poder Ejecutivo, lo cual, teniendo ventajas técnicas y estructurales, podía responder mejor a las demandas de la sociedad, rompiendo en equilibrio entre los poderes en la formación de políticas públicas. Hoy en día, representan el espacio de negociación y de toma de decisiones más relevante en el trabajo legislativo y en la relación entre el Ejecutivo y las fracciones legislativas debido al hecho que en una comisión particular, la negociación se da más fácil que en el pleno.

Las constituciones centroamericanas distinguen entre varios tipos de comisiones, normalmente existen comisiones permanentes, temporales (especiales o ad-hoc) y las comisiones de investigación, al estudio de las cuales dedicamos una parte más adelante, en el contexto del control parlamentario.

Las comisiones permanentes se establecen bajo las normas del reglamento legislativo, tienen una duración ilimitada y se eligen cada legislatura en una forma fija según las normas previstas en los reglamentos, abordando una materia determinada; mientras que las comisiones temporales son establecidas para solucionar un tema concreto que se decide en el pleno. Una vez que el asunto se solucionó y la comisión ha dictaminado, pierden su razón de ser y dejan de existir. (Alcántara 2005, p.261)

No obstante, las funciones básicas de cualquier comisión legislativa son parecidas, elaboración de proyectos de ley, el estudio y la discusión de ellos, con el fin de emitir un dictamen, el cual se presenta al pleno para que lo discuta. En algunos casos se permite también la participación de la ciudadanía en la respectiva comisión, para que la comisión tome en cuenta todas las opiniones a la hora de dictaminar.

Las comisiones son la etapa crucial para cualquier proyecto de ley, porque en ellas se da el trabajo básico y el dictamen en muchos casos representa la única información que los

legisladores en el pleno tienen de un determinado asunto, así que las recomendaciones de una comisión, resumidas en el dictamen, son en la mayoría de los casos las determinantes que deciden el destino de un dado proyecto de ley.

Tomando en cuenta que en todos los países centroamericanos, la decisión de la comisión no es restringida por un debate en el pleno antes de que se envíe el proyecto de ley a la comisión específica, y dado que muchos legisladores tienen poca experiencia previa en asuntos legislativos, la comisión claramente representa el punto decisivo en el proceso de formación de políticas públicas en América Central.

Para entender como una comisión puede influir en la formulación de un determinado proyecto de ley, es imperioso conocer el modo de trabajo en una comisión, lo cual es enormemente diferente a la lógica plenaria.

Sartori (1995, p. 291)¹⁰² constata que los comités, como espacio de decisión política, rehuyen a la regla de mayoría y buscan acuerdos unánimes a través de pagos internos diferidos y en otros instantes. Trabajan con la lógica de intercambio mutuo, muchas veces sobrepasando los límites partidarios para lograr un mayor consenso y cuando los actores claudican, lo hacen siempre con la esperanza de un pago parecido en algún punto futuro. Agrega que solamente los grupos pequeños, cuyos miembros están directamente relacionados y que disponen de un código operacional muy flexible permiten una elaboración discutida y razonada de las decisiones.

Fernández (1992) a su vez destaca la importancia de las comisiones legislativas como instancias de toma de decisiones parlamentarias, señalando que en ellas se da una convergencia del conflicto intrapartidario y el enfrentamiento interpartidario. (Vargas 2007)

El autor hace un señalamiento estratégico de la labor legislativa diferenciándola en una doble dimensionalidad, como escena y como arena. La definición como arena pinta la imagen del enfrentamiento abierto y sostenido, habiéndose convertido en una rutina y un ritual cotidiano, que sin duda es una de las dimensiones del trabajo legislativo, la cual se da la mayoría del tiempo en el pleno, donde las peleas grandes se dan, pero también se puede observar en las comisiones, cuando dos fracciones hostiles se enfrentan hasta en las comisiones.

Cuando el pleno en la mayoría del tiempo es la arena, las comisiones normalmente son la escena donde se ven y donde se hacen los resultados parciales de las negociaciones entre los representantes de las fracciones en la arena, pero donde – debido al trabajo detallado- la gran imagen es poco visible, dándole un respiro al enfrentamiento abierto. (Fernández 1992, p. 2).

Sartori (1995, p. 291) señalaba que la comisión legislativa, es el mecanismo en el cual las minorías sustantivas que son inexorablemente derrotadas cuando las decisiones se someten al voto mayoritario encuentran el lugar en el que sus reivindicaciones preferidas más intensamente pueden llegar a ser aprobadas.

“(...) si bien los parlamentos se rigen, por necesidad, por el principio de mayoría, la adopción de decisiones por el parlamento puede resultar a la larga de suma positiva a) si sus mayorías

¹⁰² Sartori, Giovanni (1995). *Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid.

son cíclicas; b) si una mayoría parlamentaria es permeable (a las demandas de la oposición) y c) carece de disciplina o muestra escasa unión. Por otra parte, cuando dichas circunstancias no se dan, o cuando el contexto de la decisión está aislado, la regla de mayoría es suma cero”

Sartori 1995, p. 290

Sartori (en Fernández 1992, p. 4) desarrolla un modelo del tipo ideal de una comisión legislativa, cuyas características deberían ser primeramente el tamaño de la comisión que debe constituirse de grupos pequeños, en los cuales se genera una estrecha interacción e interinfluencia entre sus miembros. Segundo, se debe entender la negociación en la comisión no como un juego de suma cero sino como un juego cooperativo con consecuencias de suma positiva, donde cooperación y consenso dominan (*do ut des*: yo doy para que a cambio des). Como rasgos decisivos, necesitan una cierta duración y una relativa institucionalidad para que su juego se pueda desplegar y para que los actores tengan seguridad del futuro, porque quien difiere el día de hoy lo hace esperando que el otro sea quien difiera el día de mañana y para que les permite ordenar sus preferencias, con frecuencia es preciso renunciar a las primeras preferencias individuales, para alcanzar acuerdos sobre la base de segundas o terceras preferencias. El arreglo o la negociación se logran en torno a opciones que pueden resultar, en ese momento, apenas aceptables para las partes involucradas, individualmente consideradas.

Tsebelis (2006, p.47) añade que el conjunto ganador, el conjunto de políticas que está considerada como preferible por todos los jugadores con veto sobre el statu quo, aumenta cuando se decide sobre políticas en una comisión, debido al hecho que primero, el número de jugadores con veto está más bajo que en el pleno, y segundo, los puntos ideales de todos los jugadores con veto –miembros de la coalición- son bien conocidos por ellos, lo que facilita la formulación de propuestas que son aceptables para todos. Para él, la comisión legislativa es un jugador con veto colectivo, quien, al final del día, está caracterizado por el dominio de la mayoría en la toma de decisiones, lo que provoca que los resultados de la toma de decisiones siempre sean ambiguos (Tsebelis 2006, p.65).

Pero si Sartori afirma que en las comisiones legislativas, regularmente se toma las decisiones por unanimidad, eso las convierte a ellas más bien en un jugador con veto individual (Tsebelis 2006, p.79), donde la adición de un nuevo jugador con veto aumenta la estabilidad política o la deja igual cuando sus preferencias están iguales a las de otro jugador con veto ya existente, mientras que cuando se verían las comisiones como jugadores con veto colectivo (toma de decisiones por mayoría), la estabilidad política aumentaría cuando se incrementa el número de jugadores con veto, porque la cohesión de un jugador con veto colectivo aumentaría.

En resumen, no obstante si se quiere definir las comisiones como jugadores con veto colectivos o individuales (hay razones para ambas convicciones), siempre se afirma la tesis de Sartori que comisiones necesitan tener un tamaño pequeño para poder trabajar bien, sea porque la adición de un nuevo miembro disminuye el conjunto ganador, o sea, porque un tamaño más grande deja que la cohesión partidaria dentro de las comisiones aumente, convirtiéndoles en una arena donde la negociación se ve limitada por políticas partidarias y enfrentamientos ideológicos mientras que en una comisión tipo escena las limitaciones partidarias no toman el papel predominante sino la mutua esperanza de recibir un resultado de negociación más cerca de su punto ideal en el futuro si esta vez aceptan un resultado más alejado de sus preferencias.

La comisión como arena legislativa se encuentra profundamente vinculada a la capacidad de los legisladores en tener en cuenta las respuestas más inmediatas a las acciones de sus adversarios y de visualizar más allá del movimiento concreto – comprender los efectos colaterales –, hasta discernir la estabilidad de los resultados obtenidos después de una serie pensada de jugadas y respuestas.

Para ver en más detalles como las comisiones pueden influir en la formación de políticas públicas, vamos a diferenciar entre las comisiones permanentes y las comisiones temporales, que tienen decididamente otro impacto en el trabajo legislativo.

Las Comisiones permanentes

Las Comisiones legislativas permanentes son las comisiones con una duración intemporal, cuyas potestades y cuyo número normalmente están definidos en las normas legislativas, especialmente el reglamento interno de las asambleas y su tarea principal es el análisis y la aprobación de un dictamen sobre proyectos de ley sometidos a su conocimiento por la Asamblea, la Junta Directiva o su propia iniciativa.

Para poder juzgar si las comisiones permanentes en un determinado país tendrán los recursos básicos y la integración necesaria para trabajar en una manera eficiente y eficaz, hay que examinar, entre otros, la integración de las comisiones (número de miembros, proporcionalidad de representación), el modo de elección de los miembros, y el carácter de su dictamen – vinculante o no vinculante.

En varios países existe un límite de diputados que puedan integrar una comisión, para evitar que se pongan tan grandes que sería imposible negociar en una manera personal. El número máximo de miembros de una comisión está fijado en cuatro países: consiste de siete diputados en Honduras¹⁰³ y Panamá¹⁰⁴, de 9 diputados en Costa Rica¹⁰⁵ (con la excepción de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa que se integran por 19 miembros), y, en el número más alto en Guatemala¹⁰⁶, donde las comisiones están integrados por mínimo siete y máximo quince miembros, con la posibilidad de aumentar el número hasta veintiuno si el Pleno lo autorice.

En El Salvador¹⁰⁷, la Junta Directiva tiene la potestad de decidir el número y la integración de las comisiones permanentes, así como en Nicaragua¹⁰⁸, donde la Asamblea Nacional puede definir el número y la integración de las comisiones.

Como se puede ver en el *cuadro N° 19*, el número de comisiones permanentes por legislador varía entre 1 y 2, lo que es un buen signo de la especialización y profesionalización de los parlamentos, porque para un legislador individual es todavía viable ocupar una o dos comisiones, puede familiarizarse con los temas determinados, y llevar a cabo su tarea con eficacia; mientras

¹⁰³ Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras

¹⁰⁴ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 38.

¹⁰⁵ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Título III, Artículo 67 y Título II, Artículo 52.

¹⁰⁶ Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Capítulo IV, Artículo 29.

¹⁰⁷ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 12.

¹⁰⁸ Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Capítulo VI, Artículo 49.

que si un legislador tiene que participar en numerosas comisiones, se le hace imposible estar familiarizado con la materia y debatir con una base en su conocimiento en todas las comisiones, aún menos cuando no tiene experiencia previa en el trabajo legislativo.

Por lo tanto, varios países fijan una cantidad máxima de comisiones en las cuales un diputado puede participar, como en Nicaragua, donde el Reglamento de la Asamblea constata que “*los Diputados no podrán integrar más que dos Comisiones Permanentes y una Especial a la vez*”¹⁰⁹, o, en Costa Rica, donde los diputados pueden ser miembros de tres comisiones de tipo permanente, pero donde el Reglamento constata que las Comisiones Permanentes Especiales deben estar formadas por diputados de las Comisiones Permanentes Ordinarias, seguramente para garantizar un mejor conocimiento de los procedimientos en las comisiones.

El Reglamento de la Asamblea Legislativa de Guatemala, a la vez, establece que “*los diputados al Congreso de la República tienen la obligación de formar parte y de trabajar como mínimo en dos de las comisiones ordinarias y un máximo de cuatro, exceptuándose de esta prohibición cuando se trate de comisiones extraordinarias*”¹¹⁰, que no parece contribuir bien a la especialización de los diputados, aunque al mismo tiempo constata que se deberían integrar las comisiones por diputados que ya tienen experiencia previa en las materias a las que correspondan a una determinada comisión, cosa que se dificulta por la poca experiencia legislativa que tienen los diputados, medida con el nivel de reelección bajo.

Cuadro N° 19

Comisiones Legislativas Permanentes en América Central

País	Número de comisiones permanentes	Tamaño medio de legisladores por comisión permanente	Número máximo del tamaño de las comisiones permanentes	Media de comisiones permanentes por legislador	Número máximo de comisiones permanentes por legislador
Costa Rica	19	9,29	9 (19)	3,10	3
El Salvador	18	10,22	-	2,19	-
Guatemala	32	6,41	21	1,30	4
Honduras	60	6,87	7	2,84	-
Nicaragua	18	9,28	-	1,80	2
Panamá	20	7,00	7	1,79	-

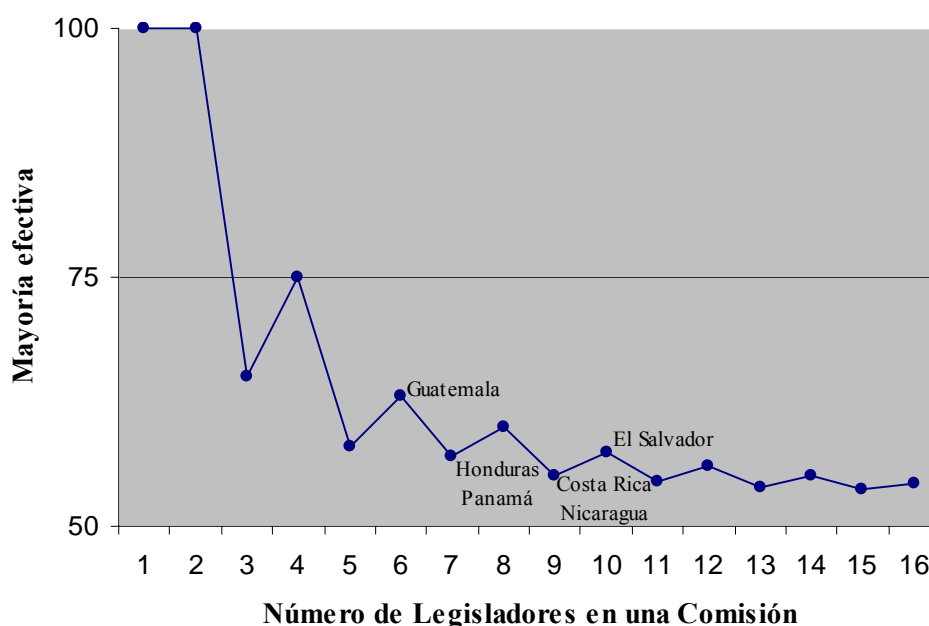
Fuente: Alcántara et al. 2005, p.279 y elaboración propia

¹⁰⁹ Ley Orgánica del Poder Legislativo de la república de Nicaragua, Artículo 48.

¹¹⁰ Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Capítulo IV, Artículo 28.

Gráfico N° 4

Mayoría efectiva según el número de legisladores en una comisión legislativa



Otra razón porque la limitación del número de legisladores en una comisión legislativa parece ser prudente, se puede discernir de la ilustración anterior, donde un aumento en el número de legisladores miembros de una comisión reduce la mayoría efectiva que se necesita para alterar el statu quo: Si una comisión consiste de 2 legisladores, la mayoría requerida es de 100%, mientras que cuando consiste de 3 legisladores, se alcanza la mayoría con dos tercios de los votos. En una comisión con 100 miembros, la mayoría efectiva ya se encuentra en un 51%. Lo que se aprende de esta relación entre mayoría efectiva y número de legisladores, presentada en la ilustración anterior, es que lo más grande es una comisión, más fácil es un cambio del statu quo. (Pérez/Rodríguez 2003, p.7)

Entre más miembros tiene una comisión, más bajo estará la mayoría efectiva, es decir, la mayoría que se necesita realmente para ganar una votación. Cuando una comisión consiste de muchos legisladores, las mayorías efectivas necesarias para aprobar legislación bajan, así que lograr consensos interpartidarios ya no toma tanta importancia, efectivamente desvalorando la comisión en su totalidad.

Otro factor decisivo es el de la proporcionalidad de la integración de las comisiones permanentes, es decir, el nivel en el cual la integración de una comisión dada refleja la integración de la Asamblea en su totalidad, porque cuando esta proporcionalidad está garantizada, la probabilidad de que los dictámenes de las comisiones sean aceptados y no cuestionados desde el principio en el Pleno. La posibilidad de crear consenso interpartidario y asegurar así que el debate en el Pleno de verdad toma el dictamen como base de su debate aumenta con una mayor proporcionalidad la integración.

Por lo tanto, Los Reglamentos de Costa Rica y Nicaragua establecen que en la integración de las comisiones permanentes, se debe garantizar “*que su composición refleje, proporcionalmente, el número de integrantes que conforman las fracciones parlamentarias*”¹¹¹ o, respectivamente, que “*la integración de las Comisiones deberá expresar el pluralismo político, garantizando la proporcionalidad electoral*”¹¹². Un problema con estas normas es que restringen la posibilidad de las fracciones pequeñas de participar en el trabajo legislativo, es decir que, porque los dos países tiene un número máximo de comisiones permanentes en las cuales un diputado puede participar, no es posible para ellos tener representación en todas las comisiones, así que se deben decidir cuales son las más importantes. Representa una desventaja especial para las fracciones que consisten de solo un diputado, situación que se da en Costa Rica en varios casos. En práctica, las fracciones pequeñas entonces forman coaliciones informales para poder influir en todas las comisiones importantes.

El Reglamento de Guatemala establece una norma que en primera vista, parece igual, “*Cada comisión deberá tener por lo menos un miembro de cada bloque legislativo que así lo requiera y así lo proponga.*” Pero esta regla, junto con el hecho de que el número de comisiones en las cuales un diputado puede participar es mucho más alto y el tamaño grande de las comisiones resultó en un mayor fraccionamiento de las comisiones, la sobre-representación de las fracciones pequeñas, y la conversión de las comisiones en arenas del enfrentamiento partidario, imposibilitando así la negociación en ellas. Por lo tanto, se modificó esta norma en dos reformas en 2001 y 2004, y se agregó que “*los bloques legislativos de partido político tendrán derecho a nombrar integrantes de comisiones en el mismo porcentaje en que dicho partido se encuentre representado en el Pleno.* Se debe observar si este cambio puede facilitar el trabajo de las comisiones, contribuyendo a una mayor eficiencia del trabajo legislativo.

Mientras que en Guatemala existía un problema de sobre-representación de las fracciones pequeñas, el contrario se da en Panamá: No se establece una regla de proporcionalidad y el modo de elección de los integrantes de las comisiones asegura un dominio del partido mayoritario o de la coalición mayoritaria en todas las comisiones.

Los integrantes de las comisiones se votan según el siguiente procedimiento¹¹³: se divide el número total de legisladores por el número de miembros de la comisión a ser elegida (cociente de elección), y después cada legislador vota por un candidato a participar en la comisión. Los candidatos que obtienen un número de votos igual o mayor al cociente de elección son elegidos, y si quedan puestos por llenar, se llenan con los diputados que han obtenido el mayor número de votos, menor que el cociente de elección. Tomando en cuenta que la Asamblea Legislativa en Panamá consiste de 78 diputados y que las comisiones permanentes se forman por siete miembros, significa que un diputado necesita por lo menos once votos para que se garantice su elección.

Este procedimiento implica que un partido mayoritario disciplinado puede asegurarse de su dominio en todas las comisiones permanentes, situación que se da actualmente, debido al hecho

¹¹¹ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 52 (Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa) y 67 (Comisiones Permanentes Ordinarias).

¹¹² Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 48.

¹¹³ Véase el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 38, inciso 1) y 2).

que la coalición entre PRD y PP dispone de 42 escaños en la Asamblea, y que las próxima fracción de oposición- el PA- dispone solamente de 17 escaños y que la oposición está dividida, está prácticamente asegurado que la coalición oficial va a recibir por lo menos cuatro de los siete puestos en cualquier comisión permanente, y que las fracciones pequeñas con tres o cuatro escaños no tienen ninguna posibilidad de recibir por lo menos un puesto en una comisión.

En El Salvador y Honduras, el hecho de que la Junta Directiva nombra a los miembros de las comisiones permanentes¹¹⁴ y que las fracciones no pueden influir formalmente en su decisión, hace que las comisiones permanentes con alta probabilidad seán integradas en la mayor parte por miembros de la fracción mayoritaria que ha podido elegir a la Junta Directiva. Igualmente en Nicaragua, es la Junta Directiva la cual integra las Comisiones¹¹⁵, pero con el límite de que se tiene que garantizar la proporcionalidad electoral y el pluralismo político, lo que todavía da mucha potestad a la Junta Directiva.

En Guatemala, desde las reformas recientes, son los bloques legislativos quienes nombran a los diputados que deben llenar los puestos dispuestos para cada comisión según la cuota de proporcionalidad, mientras que los presidentes de las comisiones están elegidos por el Pleno por mayoría absoluta de votos¹¹⁶.

En Costa Rica, existen procedimientos diferentes para la integración de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa, quienes tienen una mayor influencia en la formación de políticas públicas, y para la integración de las Comisiones Permanentes Ordinarias y las Comisiones Permanentes Especiales, mientras que en los dos últimos casos, las Comisiones Permanentes Ordinarias se integran por decisión del Presidente de la Asamblea Legislativa, a propuesta de los Jefes de Fracción, y de cuales integrantes se integran las Comisiones Permanentes Especiales, por nombramiento del Presidente de la Asamblea Legislativa; se toma en cuenta la importancia de las Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa en el procedimiento de la elección de sus integrantes, el Presidente de la Asamblea Legislativa, junto con los Jefes de Fracción, elabora una lista única que contiene la integración de las tres comisiones de este tipo existentes y la presenta a la Asamblea Legislativa para que vote. Si se presentan otras listas de la Asamblea Legislativa, se vota primeramente éstas, y si se rechazan, se tiene por aprobado automáticamente la lista presentada por el Presidente de la Asamblea.¹¹⁷

Así que se puede ver que, aunque existen prerrogativas para dar voz a otros actores, principalmente es el Presidente de la Asamblea Legislativa quien puede decidir la integración de las Comisiones Permanentes, lo que le da una potestad enorme en el trabajo legislativo.

¹¹⁴ Véase para El Salvador: Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 12; y para Honduras: Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Artículo 26, inciso 7).

¹¹⁵ Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 48 en conjunto con Artículo 77 y Artículo 78.

¹¹⁶ Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 29 y Artículo 34.

¹¹⁷ Véase el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 53.

Cuadro N° 20

Elección de los miembros de las comisiones permanentes

País	Elección por la Junta Directiva	Elección por bloques legislativos	Elección por el Pleno a base de propuesta del Presidente de la Asamblea Legislativa	Elección por el Presidente de la Asamblea Legislativa a sugerencia de los Jefes de Fracción	Elección por el Pleno
Costa Rica			X ¹	X ²	
El Salvador	X				
Guatemala		X			
Honduras	X				
Nicaragua	X				
Panamá					X

¹ Comisiones Permanentes con Potestad Legislativa

² Comisiones Permanentes Ordinarias

Fuente: Elaboración propia

Las Comisiones temporales

En todos países de Centroamérica existen las denominadas comisiones especiales o ad-hoc, que se establecen por el Pleno con el fin de analizar y dictaminar sobre un asunto específico y una vez que se da por finalizado el trámite, dejan de existir. Mientras que las denominadas Comisiones de Investigación también caen en esta categoría, las vamos a tratar en el contexto del control político parlamentario formal más adelante.

Aunque todos los reglamentos reconocen la diferencia entre comisiones permanentes y comisiones temporales, sólo algunos definen las características especiales de las comisiones temporales. En Nicaragua¹¹⁸, Panamá¹¹⁹ y Costa Rica¹²⁰, los Reglamentos definen el carácter especial de estas comisiones y su función, mientras que el Reglamento de Guatemala apenas menciona que existen, pero aplica las mismas normas que a las Comisiones ordinarias¹²¹, igual que el Reglamento de Honduras¹²². Para las normas de El Salvador, las Comisiones Especiales equivalen a las Comisiones de Investigación¹²³.

Generalmente, se aplican las mismas reglas de elección y trámite a las comisiones temporales, excepto que solamente tratan con una materia en particular y dejan de existir una vez que el trámite finalizó. En Nicaragua, la Junta Directiva integra las comisiones temporales, en Honduras el Presidente del Congreso Nacional y en los otros países, es la Asamblea que posee este poder. Regularmente, la Asamblea tiene la potestad de crearlas, excepto en Honduras, donde es potestad del Presidente, igual que la integración¹²⁴.

¹¹⁸ Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Capítulo VIII, Artículo 78.

¹¹⁹ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 59.

¹²⁰ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Título V, Artículo 90.

¹²¹ Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Capítulo IV, Artículo 32.

¹²² Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Artículo 71.

¹²³ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 52 en conjunto con el Ordinal 32 del Artículo 131 de la Constitución Política de la República de El Salvador.

¹²⁴ Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Ordinal 7. del Artículo 26

El poder de crear e integrar comisiones temporales representa una enorme potestad de facilitar u obstaculizar el trámite de proyectos de leyes complejos e importantes, como reformas grandes. Debido al hecho que normalmente son proyectos tan detallados, es imposible para una comisión permanente de ocuparse de todos los detalles en un periodo corto, así que el trámite necesariamente se prolonga, probablemente impidiendo reformas necesarias.

Así que, cuando el Presidente de la Asamblea tiene ambas potestades, de crearlas e integrarlas, puede garantizar el tratamiento rápido de los proyectos de ley de su fracción- probablemente la fracción oficial debido al modo de elección de la Junta Directiva de la Asamblea- y obstaculizar el trámite de proyectos introducidos por la oposición. Igualmente, cuando la Asamblea crea estas comisiones con el voto de la mayoría absoluta de diputados presentes o miembros de la Asamblea, será una potestad del partido o la coalición oficial, pero cuando éste no tiene mayoría, la oposición puede obstaculizar la implementación de reformas de la agenda presidencial simplemente no votando a favor de la creación de una comisión temporal para el proyecto de ley en cuestión. No impedirá el trámite, pero lo prolongará debido al hecho de que el trámite en una comisión permanente probablemente durará más tiempo y no será tan profundo como en una comisión creada con la única meta de dictaminar sobre el proyecto en cuestión.

Existen otras formas de comisiones temporales, como las Comisiones Accidentales en Panamá, las cuales tienen “un carácter breve y eventual y se nombran por el Presidente de la Asamblea¹²⁵ o las Comisiones Especiales Constitucionales en Nicaragua, las cuales se integran cuando se introduce un proyecto de ley que presenta modificaciones a la Constitución¹²⁶, pero no vamos a examinar éstas en detalle.

Un tipo de comisión especial importante, especialmente en la cuestión de la vinculación entre el Poder Legislativo y la sociedad civil organizada son las Comisiones Especiales Mixtas que se dan en Costa Rica y quienes muestran un esfuerzo de concertación, ya que aparte de diputados, se permite la participación de otras personas también, sin voto, pero con voz¹²⁷. Las reglas de creación y funcionamiento equivalen en este caso a las reglas de las comisiones especiales de dicho país.

Resumen

Como se puede ver en el *cuadro N° 20*, la creación, integración y las características formales de las comisiones permanentes y temporales en Centroamérica varían ampliamente, pero hay unas tendencias interesantes: Primero, las Juntas Directivas y/o el Presidente de la Asamblea Legislativa parece tener amplia potestad de integrar las comisiones, sean temporales o permanentes. Como ya hemos dicho, el trabajo legislativo – dependiendo del tamaño de la Asamblea, pero siempre en una cantidad decisiva- se hace en las comisiones, donde negociaciones y la búsqueda de consensos es más fácil que en el Pleno. Por lo tanto quien controla el nombramiento de las comisiones, controla en gran parte los resultados del trabajo legislativo, en forma de los dictámenes emitidos por las comisiones.

¹²⁵ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 61.

¹²⁶ Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Capítulo VI, Artículo 48.

¹²⁷ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Título V, Artículo 91.

En algunos países, este poder está limitado por la norma de una representación proporcional, pero hay algunos países, como Panamá, donde no existe tal limitación formal. De todos modos, no se va a encontrar una comisión integrada solamente por miembros de la fracción gobernante, porque eso daría problemas a la hora de aprobación del dictamen, pero la garantía de tener una mayoría en un gran número o todas las comisiones puede facilitar la implementación de la agenda legislativa decisivamente. Pero lo que el Presidente de la Asamblea o la Junta Directiva fácilmente puede hacer es integrar una comisión en tal manera que no va a dar resultados buenos, sea por la capacidad profesional de los miembros, o sea por la dinámica entre los integrantes.

Pero lo que se tiene que tomar en cuenta también es que las normas de elección de los miembros de las comisiones son importantes, así como las otras normas formales, pero estas normas no dan una impresión correcta de las dinámicas en la Asamblea. Siempre existe una segunda institucionalidad informal, formada por las tradiciones parlamentarias, el comportamiento de los diputados y la conformación de mayorías, que usa las normas formales como límite, pero se acomoda en sus limitaciones. Así que, en una legislatura con fracciones en enfrentamiento, las normas se van a usar como armas, intentando impedir una ventaja del otro, y en otra, en la cual el consenso domina, se va a buscar una solución viable para ambas partes, no necesariamente insistiendo en las ventajas posicionales que las normas ofrecen.

Otro recurso importante en el trabajo de las comisiones es la cuestión de apoyo administrativo-técnico. Las comisiones necesitan requisitos específicos para poder trabajar en una manera eficiente, no obstante la situación de mayorías o minorías en ellas, todavía más cuando los legisladores individuales no disponen de la experiencia parlamentaria necesaria, así que el apoyo de asesores técnicos se convierte en un recurso vital. (Nolte/Llanos 2006, p.19)

No podemos juzgar bien el proceso informal de la participación de asesores o asistentes técnicos en las comisiones, así que nos concentramos primordialmente en las normas que los reglamentos internos de las asambleas prescriben. Primero, es sorprendente que solamente algunos reglamentos reconocen la figura del *asesor* oficialmente, se hace mención de éste sólo en los reglamentos de Guatemala, El Salvador y Honduras.

Guatemala, desde las reformas de 2004, pone mucho énfasis en el apoyo técnico de las comisiones. En las reformas de 1997¹²⁸, ya se había puesto énfasis en la importancia del apoyo técnico, pero en las reformas de 2004, en el transcurso del esfuerzo de aumentar la efectividad del trabajo legislativo, se modificó el artículo 38 completamente, definiendo un apoyo fijo y regulado para las comisiones: *“Todas las comisiones tienen derecho a que se les nombre por lo menos un asesor permanente, pagado por fondos del Congreso (...) Además las Comisiones tendrán derecho a que la Junta Directiva del Congreso nombre a otros asesores para proyectos específicos y técnicos que se requieran temporalmente”*¹²⁹, probablemente porque la reforma anterior fue tan amplia que no se cumplió en la manera esperada.

¹²⁸ *“Para su funcionamiento, las comisiones tendrán irrestricto apoyo de la Junta Directiva del Congreso (...) Solicitarán el personal adecuado para los trabajos correspondientes así como el nombramiento de asesores y todo elemento material que necesiten”*. Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículos 27

¹²⁹ Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 38.

Igualmente se intentó reformar el Reglamento de El Salvador, incluyendo en el año 2000 el permiso que *“cada representación legislativa, podrá tener en cada sesión, un asesor debidamente acreditado ante la misma, el cual no tendrá voz ni voto, ni podrá ser cambiado en la misma sesión”*¹³⁰. Parece obvio que este artículo se incluyó para que los asesores puedan planificar las propuestas y las modificaciones al proyecto de ley a dictaminar en una manera efectiva, habiendo atendido las sesiones de negociación y así poder hacerse una imagen de las preferencias de los otros actores, cosa que no es tan fácil cuando dependen solamente de la información del diputado que asistió a la sesión de la comisión.

En el reglamento de Honduras no se especifica en tal manera, pero igualmente constata que *“las comisiones podrán asimismo (...) solicitar el asesoramiento técnico de personas o entidades científicas, académicas o profesionales”*¹³¹.

Los Reglamentos de Costa Rica y Nicaragua no permiten la asistencia de asesores en las sesiones, y no mencionan la posibilidad de solicitar apoyo técnico de otras entidades, pero encuentran otra manera de efectivizar el trabajo en comisión, ya que permiten la creación de subcomisiones de trabajo, que se integran por los diputados miembros de la comisión en cuestión.¹³², igual que el Reglamento de Panamá¹³³.

La existencia de asesores especializados que son empleados de la Asamblea o de los partidos políticos minimiza el riesgo de que los diputados se apoyen en informes e información de fuentes exteriores, que no garantizan la objetividad y profesionalidad que se necesita para la discusión en las comisiones para garantizar dictámenes que se orientan en el bien común y no en el clientelismo y el tratamiento preferencial de un sector de la ciudadanía. Por lo tanto, se puede juzgar las modificaciones de los reglamentos en El Salvador y Guatemala, donde el clientelismo es un problema enorme de las políticas, como un paso en la dirección correcta, aunque no podemos juzgar como se traduce el cambio formal en la práctica informal en las comisiones, pero como aproximación no empírica podemos constatar que ninguno todos los entrevistados en El Salvador y Guatemala nos confirmaron que los niveles de clientelismo todavía son muy altos, así que falta más esfuerzo, y, como base de todo cambio, un cambio en el comportamiento y las opiniones de los legisladores, si ellos no aceptan el apoyo ofrecido, el cambio más brusco del reglamento formal no puede cambiar la práctica de las políticas.

Pero lo que sí se puede observar es que los países centroamericanos varían mucho en el diseño, la organización formal e informal y las normas constitucionales de las comisiones, lo que hace difícil una comparación más profunda.

¹³⁰ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 13, inciso 4.

¹³¹ Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Artículo 77.

¹³² Para Nicaragua: Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 61. Para Costa Rica: Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 91 para la prueba que no pueden participar asesores en las sesiones de las comisiones y Alcántara et al. 2005, p. 264 para la existencia de subcomisiones en Costa Rica.

¹³³ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 62.

Cuadro N° 21

Comisiones parlamentarias en Centroamérica

		Creación			Integración				Tamaño máximo fijo	Con Plazo fijo para dictaminar	Proporcionalidad garantizada
		Por Junta Directiva	Por Presidente	Por Pleno	Por Junta Directiva	Por Presidente	Por Pleno	Por bloques parlamentarios			
Costa Rica	Comisiones Permanentes			X		X			Sí (3,5,7,9)	30 días	Sí
	Comisiones Temporales			X			X		Sí (3,5,7,9)	Fijado al nombrar la Comisión	Sí
El Salvador	Comisiones Permanentes	X			X				-	-	No
	Comisiones Temporales			X			X		-	-	No
Guatemala	Comisiones Permanentes			X				X	Sí (15,21)	45 días	Sí
	Comisiones Temporales			X			X		Sí (15,21)	45 días	Sí
Honduras	Comisiones Permanentes		X		X				Sí (7)	-	No
	Comisiones Temporales		X			X			Sí (7)	-	No
Nicaragua	Comisiones Permanentes			X	X				-	60 días	Sí
	Comisiones Temporales			X	X				-	-	Sí
Panamá	Comisiones Permanentes			X			X		Sí (7)	-	No
	Comisiones Temporales			X			X		Sí (7)	-	No

3.5 Mecanismos de Control Político*Control horizontal*

Las Asambleas Legislativas en Centroamérica no solamente disponen de la potestad constitucional de la función legislativa, que consiste en la elaboración y aprobación de las leyes – en cooperación con el Poder Ejecutivo-, sino también otra potestad tradicionalmente vinculada con el Poder Legislativo, que es la función de control político, es decir, la capacidad de acción parlamentaria para la verificación y fiscalización del gobierno, como su potestad para emitir sanciones.

Aunque esta potestad tradicionalmente ha estado poco desarrollada en América Central – con la excepción del rol parlamentario en el proceso de la formación del presupuesto nacional-, se puede observar esfuerzos para dar un papel más importante a los Parlamentos en esta materia, con el fin de mejorar la rendición de cuentas y así la legitimidad del sistema político, hay que tomar en cuenta que existen dos fuentes de legitimidad de un sistema político, una siendo la legitimidad de entrada (imput legitimacy), entendido como la participación activa de los ciudadanos en la creación de política, por elecciones, partidos políticos y grupos de presión y el otro siendo la

legitimidad de salida (output legitimacy), entendido como la efectividad y productividad de un sistema político, resultando en la creación de respuestas adecuadas a las demandas de la población que contentan sus expectativas. (Nohlen 2004, p.142)

Aunque la legitimidad de entrada, los procesos electorales, ya se pueden definir como limpios y honestos en todo Centroamérica, la legitimidad de salida, los procesos de la rendición de cuentas para asegurar políticas efectivas y cercanas a las demandas de la ciudadanía todavía parecen ser deficientes, resultando en una baja confianza en la democracia en los países de Centroamérica. Como se puede ver en el *cuadro N° 22*, los sistemas políticos de la región todavía carecen de la confianza de la mayoría de la ciudadanía, lo que resulta en una situación poco viable para la gobernabilidad y la estabilidad de la democracia centroamericana.

Cuadro N° 22

Confianza en la democracia (totales por país 2003-2006)

¿Cuánta confianza tiene Ud. en la democracia como sistema de gobierno para que (país) llegue a ser un país desarrollado?

País	2003	2006	2006-2003
Costa Rica	69	66	- 3
El Salvador	52	39	-13
Guatemala	39	47	8
Honduras	59	46	-13
Nicaragua	56	56	0
Panamá	62	44	-18

Fuente: Latinobarómetro 2003-2006

Por lo tanto, Payne (et al. 2006, p. 95) confirma que el concepto tradicional de rendición de cuentas, es decir, la función de control de los ciudadanos por medio de la celebración de elecciones como un control *ex post*, es un mecanismo importante, pero en sí insuficiente para una rendición de cuentas plena. Añade que la necesidad de contar con niveles adicionales de protección contra el abuso de autoridad se da todavía más en países donde las instituciones representativas son poco desarrollados y donde los procesos de rendición de cuentas son débiles y poco eficientes.

Varios países en Centroamérica, en el transcurso de las reformas realizadas en los últimos años, han reconocido el déficit de mecanismos independientes de rendición de cuentas y han incluido nuevos mecanismos de control parlamentario e institucional en sus normas, con el fin de mejorar la fiscalización del gobierno y así crear más legitimidad del sistema político en la sociedad civil.

Se ha puesto énfasis en la creación de nuevas instituciones para la rendición de cuentas eficiente y transparente, igual que en el fortalecimiento de las instituciones tradicionales de fiscalización. Los organismos y procedimientos creados, no obstante, fueron de cierto modo ajenos al modelo tradicional de frenos y contrapesos, se crearon entidades formalmente independientes de los poderes tradicionales que se encargan de una rendición de cuentas horizontal, es decir, la rendición de cuentas se promueve de instituciones autónomas o semiautónomas, pero siempre vinculados de una manera u otra a los Poderes tradicionales.

Además de estas nuevas instituciones, la otra dimensión importante de rendición de cuentas queda igualmente definida como antes: el control político que se promueve mediante las acciones y el comportamiento del Parlamento, sea mediante la actividad parlamentaria que se concentra primordialmente en la posibilidad de una sanción efectiva del Poder Ejecutivo, o sea mediante las acciones del Parlamento para dirigir e influir el Poder Ejecutivo en la formación de sus políticas.

El último concepto, que entiende el control parlamentario como una actividad amplia y continua que no se limita solamente en un control de carácter jurídico usado en una manera escasa, abarca no solamente los procedimientos regulados y estructurados con los cuales el Parlamento puede fiscalizar al gobierno, sino también la participación de la Asamblea en el proceso de la formación y aprobación de leyes.

Pero, debido al hecho que ya abordamos en profundidad la participación de la Asamblea en la formación de políticas en la primera parte de este análisis, en esta parte nos concentramos primordialmente en las estructuras reguladas de control político, en primera instancia en las estructuras que se derivan del Poder Legislativo mismo y en un segundo instante en el control que se da desde afuera de los Poderes tradicionales, sea desde las instituciones autónomas o sea desde la sociedad civil, mediante el denominado *control vertical* (Payne et al. 2006, p.133).

Hay que entender que el factor decisivo para que la rendición de cuentas se de en una manera eficiente y efectiva es la existencia de una red de poderes, desde dentro de la Asamblea como desde afuera, con el respaldo de una sociedad civil atenta y dentro un clima favorable por parte de la opinión pública. Ningún mecanismo de control puede funcionar bien si la institución que lo desempeña trabaja en una manera aislada, sin ningún vínculo hacia las otras instituciones de control político y sin el apoyo de la sociedad civil. (Payne et al. 2006, p. 158)

Por lo tanto, la existencia de mecanismos fuertes de rendición de cuentas no automáticamente garantiza el control político efectivo, entendido como la vigilancia, el desgaste o debilitamiento del Poder Ejecutivo, si la ciudadanía no lo percibe como tal, o si, a contrario, la ciudadanía entiende el uso de mecanismos de control político como parte de una estrategia obstruccionista de parte de la oposición parlamentaria e extraparlamentaria. El papel más importante que define como los ciudadanos perciben los esfuerzos para rendir cuentas lo poseen los medios de comunicación y la manera como comentan el uso de dichos mecanismos, lo cual depende, a su vez, de factores como de la capacidad de los grupos políticos, de la distribución de fuerzas en el ámbito parlamentario, de los intereses propios de los medios de comunicación, y del comportamiento propio de la oposición.

El ejercicio de los mecanismos de rendición de cuentas por parte de la oposición parlamentaria no pueden consistir en una crítica continua y sistemática de la imagen del Poder Ejecutivo, sino que se debería hacerse como un control político de las acciones de las instituciones gubernamentales basadas en la capacidad de construir un proyecto alternativo de gobierno, es decir una oposición legislativa responsable.

En la parte siguiente, vamos a examinar los mecanismos e instituciones de rendición de cuentas horizontales, es decir, los mecanismos que se usan en el nivel de las instituciones formales del sistema político. En un primer instante, clasificamos e identificamos los instrumentos que están dispuestos para el uso del Parlamento para fiscalizar al Poder Ejecutivo, para seguir con la

identificación de las instituciones autónomas y semiautónomas que ejercen el control político tanto sobre el Poder Ejecutivo como el Legislativo.

Además del control horizontal existe el control vertical, es decir, la manera como la sociedad civil organizada puede controlar a los Poderes tradicionales y el rol que juegan los medios de comunicación en este proceso. Estos mecanismos de control vertical van a ser explicados ampliamente en la sección sobre la sociedad civil de esta publicación.

Control parlamentario formal

En los países centroamericanos existen numerosas formas en las que el Poder Legislativo puede ejercer control sobre el comportamiento y las acciones del Poder Ejecutivo, pero lo que se tiene que tomar en cuenta es que la existencia de métodos de control no significa automáticamente que se cumpla con el objetivo que tiene el control político de rendición de cuentas, la supervisión y justificación de las acciones del Poder Ejecutivo. Lo que se requiere para un control exitoso es no solamente tener las medidas para hacerlo público si el Poder Ejecutivo o algún funcionario abusó su poder, sino se necesita indispensablemente un mecanismo que introduce sanciones para tales actos y una sociedad civil activa que presiona al Ejecutivo de tomar la responsabilidad de sus actos.

Por lo tanto, la existencia de mecanismos formales de control parlamentario es una base importante, aunque insuficiente para una rendición de cuentas y un control exitoso. Lo que además se necesita son factores políticos ventajosos para tales procedimientos, como una ciudadanía participativa y atenta, partidos políticos responsables, y una cultura política que se muestra abierta a una posible alternancia de poder, creando así la posibilidad de ejercer presión sobre el gobierno.

En lo siguiente, vamos a introducir los mecanismos formales de control parlamentario que existen en Centroamérica, al mismo tiempo evaluando su desempeño en la constelación de poderes actual y la probabilidad de su utilización exitosa.

- *El procedimiento legislativo y el control presupuestario*

Como ya hemos mencionado, el Parlamento no necesariamente utiliza normas institucionalizadas definidas como métodos de control parlamentario para influir en las políticas y el comportamiento del Poder Ejecutivo: Existe una forma más común que la Asamblea usa cotidianamente para limitar el poder del Ejecutivo y ejercer su influencia sobre la agenda presidencial, y eso es la participación de la Asamblea en la formación y aprobación de políticas públicas y del presupuesto introducidas por el Poder Ejecutivo, o como Sartori lo define:

“El Parlamento es indispensable no sólo por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el sólo hecho de existir, un Parlamento condiciona el poder, ejerciendo así una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido cautelar y limitativo del poder.”

Sartori 1992, p.228 en Alcántara et al. 2005, p.135

Ya hemos dado una visión muy detallada de tales procedimientos en el capítulo anterior, así que en este punto, no necesariamente hay que repetir las formas tan variadas en las que el Parlamento puede influir en tal proceso, así que lo que queda es recordar al lector que el uso efectivo de estos instrumentos depende decisivamente de la distribución de poder entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo: Cuando el poder está concentrado en las manos del Ejecutivo, es menos probable que se produzca control parlamentario, eso refiriéndose tanto al diseño formal que a la constelación de fracciones en la Asamblea. Si el diseño formal otorga al Poder Ejecutivo una gran capacidad de establecimiento de agenda y a la misma vez puede ejercer un veto fuerte, y también controla la fracción mayoritaria de la Asamblea, la capacidad de la oposición, y en tanto de la Asamblea, será menor que en un gobierno dividido.

Hay que tomar en cuenta que –aunque contrario a la teoría tradicional del sistema presidencial– muchas veces la división entre los poderes no se da entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo como está previsto en el modelo de frenos y contrapesos, sino entre el gobierno, consistiendo del Poder Ejecutivo y el partido o la coalición gobernante, y la oposición parlamentaria, consistiendo de las fracciones de oposición. Por lo tanto, los instrumentos de control parlamentario mediante la influencia del Parlamento en el proceso de formación de leyes (y el presupuesto) solamente pueden tomar importancia cuando la situación de mayorías en la Asamblea lo permite. Si en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, es el Poder Ejecutivo el poder dominante, las posibilidades de control parlamentario mediante dichas medidas se hacen casi imposibles.

Por lo tanto, nos vamos a concentrar en el resto de instrumentos que el Parlamento posee para ejercer control, concentrándonos especialmente en la mayoría necesaria para que se pongan en uso.

- *Control sobre los nombramientos de altos cargos*

El Parlamento en América Central en muchas ocasiones participa en el nombramiento de cargos públicos, aunque siempre hay cargos en cuyo nombramiento no existe ninguna interacción entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, como es el caso cuando el Presidente designa a los ministros, los viceministros y los otros funcionarios públicos que laboran en las agencias gubernamentales.

Es comprensible que el Parlamento sí tiene que participar en el nombramiento de puestos de alto perfil en el Poder Judicial, como los magistrados de la Corte Suprema o el fiscal general, así como los integrantes del Banco Central o el directorio del Tribunal Electoral, para asegurar el equilibrio entre los poderes y así estabilizar la democracia. (Alcántara et al. 2005, p.142)

Hay que tomar en cuenta que no todos los cargos son de igual importancia, tal como no todos los procedimientos de nombramiento aportan una parte igual de importante al Poder Legislativo. Además, las formas de nombramiento no son excluyentes, es decir, pueden existir varios procedimientos para nombrar varios cargos, con una participación distinta del Parlamento cada vez. Generalmente, se pueden identificar tres estrategias de nombramiento en los países centroamericanos:

El primer procedimiento se da en Panamá y en Nicaragua, y consiste en el nombramiento de cargos por el Poder Ejecutivo, pero con el consentimiento de la Asamblea. Es la manera que da más poder al Ejecutivo, dado que la Asamblea solamente puede aceptar la propuesta o rechazarla, pero no hacer una propuesta propia, lo que limita su influencia decisivamente. En dichos países, se nombran por esta manera el Procurador General y adicionalmente en Panamá, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y en Nicaragua, los Presidentes y/o Directores de Entes Autónomos y gubernamentales.

El segundo procedimiento da mucho más poder a la Asamblea, porque los legisladores pueden nombrar libremente a los funcionarios que a ellos les gusten. Esta posibilidad está establecida en Costa Rica, El Salvador y Honduras para todos los puestos, y en Guatemala, Nicaragua y Panamá para algunos. Lo que se nombra en tal manera en todos los países antes mencionados es el titular de la Procuraduría General, debido a su rol en el diseño institucional, que consiste del control fiscal del Estado y por tal razón no sería viable vincularlo con el Poder Ejecutivo. No obstante, las normas de Panamá establecen exactamente eso, cosa que vamos a examinar en más detalle más adelante.

El tercer procedimiento consiste en que la Asamblea nombra a los titulares, pero elige a los candidatos de ternas propuestas por distintos organismos, dependiendo del tema, entre ellos está el Poder Ejecutivo. Este procedimiento se da en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, pero sólo para algunos cargos. Lo que hay que subrayar es que especialmente en Nicaragua, este procedimiento representa el proceso dominante, estableciendo así un vínculo fuerte con la sociedad civil. Una problemática difícilmente asesorada: ¿Cuánta presión pueden ejercer las asociaciones de la sociedad civil y cuál parte de la propuesta es exactamente tal y cuál parte es más bien un deber de nombrar a personas específicas que no automáticamente sean las más capacitadas?¹³⁴

Como ya se puede ver, existen muchas variaciones para nombrar a los altos cargos públicos, así que una clasificación detallada se hace difícil. Pero lo que se puede decir – muy generalmente- es que parece que los puestos de alto perfil importantes, como los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, en la mayoría de los casos son elegidos en una interacción entre los Poderes, lo que hace necesario por lo menos una cooperación básica, pero a la vez garantiza que no se nombran Magistrados de los lados extremos de las orientación política, sino las personas que son aceptadas por la mayoría de las fracciones políticas e intereses particulares. Solamente Panamá presenta una excepción, porque en este caso, es el Poder Ejecutivo que nombra y elige a los Magistrados y el Poder Legislativo que solamente puede ratificar – o desaprobados los nombramientos, dando así una potestad importante al Presidente de la República, que tiene buenas probabilidades de nombrar a Magistrados más inclinados hacia su posición política, tomando así un jugador con veto potencial de la arena de juego.

¹³⁴ En Nicaragua, los puestos que se nombran por tales procedimientos incluyen los Magistrados del Consejo Supremo Electoral, los Superintendentes Generales de Bancos y otras Instituciones Financieras, hasta el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y los Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República, aunque el titular principal se nombra libremente por la Asamblea.

Cuadro N° 23

Nombramiento de cargos públicos

	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra libremente	Asamblea ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República (si no aprueba, Presidente tiene que proceder a un nuevo nombramiento)
Costa Rica				<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados propietarios y suplentes de la Corte Suprema de Justicia - Contralor y Subcontralor Generales de la República 	<p>Miembros de la Junta Directiva de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos, así como del Regulador General</p>
El Salvador				<ul style="list-style-type: none"> - Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia - Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral - Presidente y Magistrados de la Corte de Cuentas de la República - Fiscal General de la República - Procurados General de la República - Procurados para la Defensa de los Derechos Humanos - Miembros del Consejo Nacional de la Judicatura 	
Guatemala			<ul style="list-style-type: none"> - Magistrados de la Corte Suprema de Justicia - Contralor 	<ul style="list-style-type: none"> - Procurados de los Derechos Humanos 	

Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombre de listas separadas propuestas para cada cargo por las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra libremente	Asamblea ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República (si no aprueba, Presidente tiene que proceder a un nuevo nombramiento)
--	---	---	----------------------------	---

		General de Cuentas		
		- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia	- Miembros del Tribunal Superior de Cuentas (2/3)	
			- Procurador y Subprocurador General de la República	
			- Magistrados del Tribunal Supremo Electoral	
			- Fiscal General de la República y Fiscal General Adjunto	
			- Procurador y Subprocurador del Ambiente	
			- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos	
			- Superintendente de Concesiones	
			- Director y subdirectores del Registro Nacional de las Personas	
Honduras				

	- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia	- Magistrados, Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral (60%)	- Consejo Superior de la Contraloría General de la República	- Ministros y Viceministros de Estado
	- Conjueces	- Superintendente y Vice Superintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras		- Procurados y Sub Procurador General de la República
Nicaragua				- Jefes de Misiones Diplomáticas
				- Presidentes y/o Directores de

Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional	Asamblea nombra de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por diputados de la Asamblea Nacional en consulta con las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombre de listas separadas propuestas para cada cargo por las asociaciones civiles pertinentes	Asamblea nombra libremente	Asamblea ratifica el nombramiento hecho por el Presidente de la República (si no aprueba, Presidente tiene que proceder a un nuevo nombramiento)
--	---	---	----------------------------	---

- Fiscal General de la República y al Fiscal General Adjunto
- Miembros del Consejo Superior de la Contraloría General de la República
- Procurados y Sub Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos
- Superintendente y los Intendentes de Servicios Públicos
- Director y Subdirector del Instituto de la Propiedad Reformada Urbana y Rural

Entes Autónomos y gubernamentales

Panamá	- Contralor General y Subcontralor de la República - Defensor del Pueblo - Magistrado y su Suplente del Tribunal Electoral	- Magistrados de la Corte Suprema de Justicia - Procurador General de la Nación - Procurador de la Administración
---------------	--	---

- *Comisiones de Investigación*

Con la excepción de Guatemala, existe la posibilidad de crear comisiones de investigación en todos los países de la región. Se crean para investigar un hecho concreto y una vez que el asunto fue investigado, la comisión se extingue.

Como es el caso de las comisiones permanentes, lo que cuenta en su desempeño son los recursos, su composición, la mayoría que se necesita para instalar dichas comisiones, y las facilidades que otorgan para llevar a cabo su labor y dictaminar sobre determinado asunto. Otro factor decisivo es el carácter del dictamen, si es vinculante o no. Pero aunque los dictámenes de la comisión de investigación no tengan efectos jurídicos, las comparencias son obligatorias en varios países, como en Honduras¹³⁵ y El Salvador¹³⁶.

Todos los países otorgan la potestad de poder crear comisiones de investigación en el Pleno del Congreso, subrayando así su carácter como instrumento de control del Poder Legislativo.

En Guatemala, se pueden crear comisiones de investigación para “*asuntos específicos de la administración pública, que planteen problemas de interés nacional*”¹³⁷, mientras que en Costa Rica, su meta se define mucho más ampliamente, constatando que se pueden crear “*para que investiguen cualquier asunto que la Asamblea les encomiende*”¹³⁸. En comparación con los otros países de la región, queda claro que, teóricamente, la definición amplia de las normas de Costa Rica es una excepción. En El Salvador¹³⁹, Nicaragua¹⁴⁰, y Panamá¹⁴¹, las comisiones de investigación se pueden crear solamente cuando hay necesidad de investigar sobre un asunto de interés público o nacional, sin que puedan extenderse a otra materia; definición que limita las situaciones en las cuales se pueden crear tales comisiones.

La composición de tales comisiones, tanto como el nombramiento de sus miembros, se dan normalmente bajo las mismas reglas que están en plazo para las comisiones ordinarias, lo que implica que no se dará un equilibrio entre los legisladores miembros de la fracción oficial y los legisladores miembros de las fracciones de la oposición, y – aunque se debe usar generalizaciones con cuidado- en la mayoría de los casos, se creará comisiones en las cuales la mayoría de los miembros será de la fracción gobernante, más probable todavía cuando es el Directorio Legislativo que nombra a los miembros de las comisiones y se encuentra en una situación donde la coalición gobernante o el partido oficial otorgan por lo menos de la mayoría necesaria para determinar los puestos del Directorio, caso que se da en la mayoría de los casos, hasta cuando el partido oficial no otorgaría de la mayoría en el Parlamento.

Solamente en las normas de Panamá, se encuentra el requerimiento que en las comisiones de investigación, tendrán que participar legisladores tanto de gobierno como de oposición¹⁴², pero eso se da más bien porque en el nombramiento regular de los miembros de las comisiones, no se tiene que garantizar que la composición de la comisión refleje la composición del Pleno, o por lo menos el pluralismo político, como es el caso de las normas de los otros países.

¹³⁵ Constitución Política de la República de Honduras, Artículo 205.

¹³⁶ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 132.

¹³⁷ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 171, inciso m).

¹³⁸ Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 121, inciso 23).

¹³⁹ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 131, inciso 32.

¹⁴⁰ Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 79.

¹⁴¹ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 71.

¹⁴² Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 71.

Por lo tanto, se puede concluir que en el caso de las comisiones de investigación, las probabilidades que estén dominadas por el mismo partido que en la Asamblea en general, son muy altas, lo que hace difícil un trabajo eficiente y profundo cuando tendrán que investigar las acciones del gobierno, más bien garantizando que cuando se crean para controlar el gobierno, sus investigaciones no tendrán impacto alguno.

Otro problema grande que tiene que ver con el impacto institucional que tienen las comisiones de investigación es el grado de seguimiento que se da una vez que el dictamen de la comisión fue presentado en el Pleno, este dictamen no es vinculante en ningún país, y en El Salvador, la Constitución constata claramente que *“las conclusiones de las comisiones especiales de investigación de la Asamblea Legislativa no serán vinculantes para los tribunales, ni afectarán los procedimientos o las resoluciones judiciales (...)”*¹⁴³.

Las entrevistas que hemos realizado en el transcurso de esta investigación apoyan esta conclusión, en Panamá, no se recuerda de ninguna comisión de investigación recientemente instalada, y se asegura que cuando se crean, es para investigar asuntos internos de la Asamblea Legislativa y no para fiscalizar el gobierno¹⁴⁴. Ningún entrevistado, no importa de cual país, nos pudo mencionar una comisión de investigación creada por la propia voluntad de los diputados que haya hecho un buen trabajo de investigación y cuyos resultados tuvieran un seguimiento judicial y finalizaron fiscalizando a los acusados.

Una explicación de este hecho nos la dio Daniel Matul Romero docente de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, quien constata que *“no han tenido influencia porque el peligro de las comisiones en una Asamblea fragmentada es que pueden crear divisiones, generar resentimientos hasta quebrar las pocas alianzas internas que existen.”*¹⁴⁵. En Nicaragua, además, se da la situación particular que el Frente y el PLC tienen el poder de bloquear los resultados cuando implican negativamente a sus fracciones o al gobierno, lo que hace que no se creen con mucha frecuencia¹⁴⁶.

Concluimos que la potestad de crear comisiones de investigación no resulta en una supervisión efectiva del gobierno, sea por la composición de las Asambleas de la región o sea por la cultura parlamentaria que otorga más importancia al bienestar del partido que a la fiscalización del gobierno, lo que hace que – cuando no hay seguimiento formal del dictamen de la comisión en cuestión- la única potestad que pueden utilizar con éxito es su poder moral que se da cuando existe un vínculo con otros actores, de los Poderes formales o de la sociedad civil. Especialmente en Costa Rica, donde los medios de comunicación han tomado un rol fiscalizador del Estado, las comisiones de investigación se crean como reacción a la presión de los medios de comunicación, y se da seguimiento a su dictamen solamente en el caso especial que los medios de comunicación insisten en tal acción. Por lo tanto, varios entrevistados de Costa Rica nos afirman que en verdad, son los medios de comunicación los que ejercen el control político, con todos los problemas y

¹⁴³ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 132.

¹⁴⁴ Entrevista con Eduardo Díaz Barrios, Periódico "La Verdad", 25/1/2007

¹⁴⁵ Entrevista con Daniel Matul Romero, Coordinador del Programa de Incidencia Política en la Fundación DEMUCA, 23/5/2007

¹⁴⁶ Entrevista con Damaris Ruiz, Secretaria Ejecutiva de la Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 15/2/2007

contradicciones inherentes que son provocados por tal situación. Pero vamos a investigar este tema más profundamente más adelante.

- *Informe presidencial y planes de gobierno*

Generalmente, cada país de la región contempla el deber del Poder Ejecutivo de presentar un informe anual en el cual tiene que dar información detallada de las acciones tomadas durante el año y el estado de la nación en general. Normalmente es el Presidente de la República quien se tiene que encargar de dar el informe ante la Asamblea, excepto en el caso de El Salvador, donde son los ministros quienes tienen que encargarse de presentar dicho informe¹⁴⁷, y en Nicaragua, donde el Presidente de la República puede delegar la tarea al Vicepresidente¹⁴⁸.

En el caso de Costa Rica, Panamá y Guatemala, son también los ministros los que adicionalmente tienen que presentar una compilación de sus acciones durante el año ante el Parlamento. Igual que en El Salvador, donde el Ministro de Hacienda tiene que presentar, después de cada período fiscal, la cuenta general del último presupuesto y la situación general de las finanzas del Estado., si no cumple con este deber en el tiempo indicado, la Asamblea lo destituye y el Presidente tendrá que nombrar un sustituto, que igualmente será destituido si no cumple con este deber¹⁴⁹.

Existe otra modalidad importante que decide cuanto control puede ejercer la Asamblea sobre los planes de gobierno, y eso es el factor de tiempo. Si el informe solamente consiste de una memoria de las acciones del gobierno durante los meses o el año pasado, el control parlamentario solamente puede ser de carácter moral, evaluando acciones ya pasadas. Si el informe contiene más bien los planes del gobierno para los siguientes meses o la siguiente legislatura, el Parlamento puede tratar de influir en estos planes activamente, y toma un control mucho más activo.

En la región, solamente en Costa Rica y Honduras existen prerrogativas que constatan que el Poder Ejecutivo tiene que informar al Parlamento de su agenda antes de la comience a implementar, y adicionalmente, en Costa Rica¹⁵⁰, el informe anual se debe realizar al principio del período presidencial, dando así al Parlamento una idea principal de la agenda presidencial, y así permitiendo a la oposición- teóricamente y solamente en el caso que exista una oposición disciplinada y cohesiva- el tiempo para desarrollar su agenda de oposición.

Otra potestad importante del Parlamento para ejercer control mediante el informe anual del Presidente es la discusión o hasta el voto sobre dicho informe, así comunicando a la ciudadanía su aprobación o desaprobación con las políticas del Ejecutivo, haciendo público la interacción entre ambos poderes y pudiendo distanciarse de políticas desfavorables. Aunque la votación en ningún caso es vinculante, y no afecta al Poder Ejecutivo, sino en una manera moral, siempre ejerce presión sobre el Ejecutivo de ajustar su agenda a las demandas del Parlamento.

¹⁴⁷ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 166.

¹⁴⁸ Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 150, inciso 15).

¹⁴⁹ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 168.

¹⁵⁰ Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 139.

Desgraciadamente, sólo existe tal procedimiento en Costa Rica, El Salvador y Honduras, pero en niveles diferentes: Mientras que en Costa Rica, los legisladores pueden dar su opinión sobre los planes del gobierno en dos sesiones específicamente reservadas para este debate, pero sin ningún voto final, la Asamblea de El Salvador puede aprobar o desaprobar el informe presidencial en un voto no vinculante. La Asamblea de Honduras tiene la capacidad de aprobar o desaprobar el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno, pero no queda claro si el voto es vinculante o no¹⁵¹.

- *Solicitud de planes e informes*

Todas las Asambleas pueden solicitar informes o documentos al Poder Ejecutivo y a otros funcionarios públicos, los cuales se deben entregar por escrito en todos países, y también oralmente, como en Guatemala, Nicaragua, y El Salvador.

Todas las comisiones parlamentarias poseen dicha potestad, tanto como todos los plenos de parlamento. Pero aún así, el factor determinante que decide si la solicitud de informes se convierte en una potestad fuerte de control parlamentario formal es la definición de las sanciones por el incumplimiento de la solicitud: Rara vez hay sanciones graves cuando los funcionario públicos no envían la información solicitada y todavía menos, cuando la envían, pero incompleta o con omisiones.

Desgraciadamente, en ningún país se define tampoco el término en el cual los informes escritos tienen que estar entregados, ni sanciones para los funcionarios que no aparecen a la fecha a la cual fueron citados a la Asamblea o la comisión para dar un informe oral, así que esta forma de control parece no tener mucha capacidad efectiva en la práctica.

Aún así queda claro que el simple hecho que las entidades parlamentarias pueden solicitar la información que requieren para un trabajo eficaz y eficiente mejora y fortalece la labor parlamentaria, aunque no siempre se presenta como la mejor forma de ejercer control sobre el gobierno.

- *Comparencias e Interpelaciones de miembros del gabinete y de funcionarios públicos*

En todos los países centroamericanos existe la posibilidad que los ministros u otros funcionarios públicos comparezcan ante la Asamblea o una Comisión para informar sobre asuntos de su competencia. Las peticiones por tal ocasión pueden derivar de una comisión específica, de varios legisladores o de los funcionarios propios, dependiendo de la situación.

Aunque las comparencias están contempladas en todos los países centroamericanos, solamente algunos los establecen como obligatorios, definiendo sanciones cuando el funcionario que fue comparecido se ausenta.

¹⁵¹ Véase para Costa Rica: Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 193, y para El Salvador: Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 131, y para Honduras: Constitución Política de la República de Honduras, Artículo 245, inciso 22.

el Presidente de la República, y por otro lado, ante la Asamblea Legislativa (Alcántara et al. 2005, p.159).

Lo que debilita esta potestad legislativa es que se necesitan motivos específicos para presentar una moción de censura, consistiendo en Costa Rica, El Salvador, y Panamá de actos inconstitucionales e ilegales, y además, en Panamá de errores graves. Por lo tanto, la capacidad y los recursos de las comisiones de investigación y de mecanismos similares toman una posición predominante en la evaluación del éxito que puede tener un voto de censura en América Central.

Generalmente, es fácil presentar una moción de censura, porque la moción normalmente se presenta por un número muy inferior de legisladores, especialmente en Costa Rica, donde basta que la moción este presentada por uno o varios diputados, o en Guatemala, donde el voto de cuatro diputados es suficiente para introducir un voto de confianza. En los otros casos, Panamá tiene el obstáculo formal más alto, con la necesidad de que por lo menos la mitad de los legisladores presenten la iniciativa ante el Congreso. En El Salvador y Guatemala, no se define un número específico necesario para introducir la moción, lo que hace pensar que se debe presentar por la misma mayoría que se necesita para presentar todo tipo de mociones, que generalmente se encuentra en la mayoría absoluta.

Todavía más importante que la mayoría necesitada para introducir una moción de censura es la mayoría necesitada para aprobar el voto de censura, que naturalmente es más alto que la mayoría requerida para la introducción de la moción y se encuentra en El Salvador y Panamá en dos tercios de diputados miembros de la Asamblea, y en Costa Rica en dos tercios de los diputados presentes. Guatemala y Nicaragua presentan un obstáculo formal menor, con la necesidad del voto de la mayoría absoluta de diputados miembros de la Asamblea para aprobar el voto de censura.

Pero lo que limita este poder en una manera decisiva es que solamente en dos países centroamericanos, el voto de censura aprobado es realmente vinculante, y estos países son Costa Rica y Panamá, donde la mayoría requerida para la destitución es la mayoría absoluta, lo que le hace difícil a una oposición que no se encuentra en un gobierno dividido, pasar la censura exitosamente.

En los otros países, la decisión de la Asamblea no es vinculante y es visto más bien como una recomendación al Poder Ejecutivo de sustituir este ministro, teniendo el Presidente la última palabra sobre el destino del ministro censurado.

En El Salvador, el voto de censura solamente es vinculante “*cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de los Derechos Humanos*”¹⁵⁵, lo que limita seriamente la potestad de la Asamblea de censurar a ministros y otros funcionarios públicos.

En Guatemala¹⁵⁶, el reglamento es todavía más específico, indica que cuando la Asamblea aprueba un voto de censura, el ministro censurado tiene que presentar de inmediato su dimisión al

¹⁵⁵ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 131, inciso 37.

¹⁵⁶ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 167.

Presidente de la República, quien puede aceptar la dimisión. Pero si el Consejo de Ministros considera que los actos que resultaron en la censura se ajustan a la conveniencia nacional o a la política de gobierno, pueden ordenar que la Asamblea le permita al ministro aparecer ante el Pleno y explicar sus acciones. Si el Pleno no se muestra convencido de las razones presentadas, puede introducir otro voto de no confianza, pero esta vez la mayoría requerida será de dos tercios de diputados miembros de la Asamblea, y ya no la mayoría absoluta, lo que dificulta el control parlamentario en una manera grave.¹⁵⁷

- *Juicio Político*

El juicio político representa el instrumento más fuerte de control parlamentario formal, por el hecho que se usa con el fin claro de destituir al funcionario público acusado de inmediato, y porque la Asamblea tiene la potestad de usar este instrumento en contra del Presidente de la República personalmente.

Por lo tanto, se requieren desviaciones muy graves de parte del funcionario público, para que la Asamblea pueda usar el juicio político, normalmente los motivos aceptados se limitan a delitos comunes – en Costa Rica, El Salvador, y Guatemala- o infracciones de la constitución y/o de leyes –en Panamá.

Además, los países varían mucho en la definición de los puestos en contra de cuales pueden ejercer el juicio político. Mientras que en El Salvador y Guatemala, la lista de cargos abiertos para el juicio político está bastante completa, en Panamá y Costa Rica., se incluye –aparte del Presidente y del Vicepresidente de la República- pocos cargos en este control, lo que disminuye el poder de la Asamblea para ejercer tal potestad, especialmente porque en el caso de someter al Presidente o al Vicepresidente al juicio político, se necesita alcanzar la mayoría necesaria para formar la causa, lo que parece improbable, dado el hecho que esta mayoría es la mayoría calificada en todos los casos.

Otra particularidad en los países centroamericanos – excepto Nicaragua que no conoce la figura de juicio político- es que no es el Poder Legislativo quien evalúa las acusaciones, sino el Poder Judicial. La Asamblea tiene que coleccionar las pruebas necesarias para presentar la acusación, y la formación de causa contra los funcionarios en cuestión tiene que estar aprobado por la mayoría requerida en el Pleno- dos tercios de los legisladores miembros-, pero desde este punto, los Órganos Judiciales llevan a cabo el juicio sin que la Asamblea pueda influir en los procedimientos.

En Costa Rica¹⁵⁸, cuando se da lugar a una acusación ante de la Asamblea, se crea una Comisión de tres diputados elegidos por el Pleno, que debe dictaminar sobre la acusación y presentar la información al Pleno para que se vote. Una debilidad de este procedimiento es que no existe un periodo de tiempo fijo en el cual la comisión deben dictaminar, y con solamente tres diputados, el trámite se puede prolongar significativamente. Igualmente, se forma una comisión especial en El Salvador¹⁵⁹, consistiendo de 5 diputados nombrados por la Asamblea, mientras que las normas de

¹⁵⁷ Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 144 y 145.

¹⁵⁸ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículos 189-192.

¹⁵⁹ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 47.

Honduras, Panamá y Guatemala no definen un procedimiento específico para el trámite de formación de causa en contra de los funcionarios públicos a los cuales se aplica este control parlamentario.

En Nicaragua¹⁶⁰, cuando se conoce causa en contra de ellos, la Asamblea puede declarar la privación de inmunidad del Presidente de la República y de otros funcionarios públicos, en el caso del Presidente con el voto de dos tercios de votos de los legisladores miembros de la Asamblea, y en el caso de otros funcionarios, con el voto de la mayoría de votos de los diputados miembros de la Asamblea. Si se aprueba el voto, la Corte Suprema de Justicia es competente para introducir procedimientos judiciales. Por lo tanto, aunque no existe la figura de juicio político, la Asamblea de Nicaragua posee otra potestad parecida, aunque no tan fuerte debido al hecho que no puede influir la labor de la Corte Suprema de Justicia, así que no puede garantizar que se introduzca un procedimiento judicial una vez que la Asamblea privatizó la inmunidad.

Si las acusaciones resultan en la declaración de culpabilidad del funcionario en cuestión, pueden tener efectos jurídicos, tanto como sanciones penales o administrativas, y la destitución inmediata con la inhabilitación para ejercer funciones públicas por un tiempo determinado, pero no menor que cinco años. (Alcántara et al. 2005, p. 166)

La potestad de juicio político no parece ser muy desarrollado en los países de Centroamérica, las Asambleas dependen del Poder Judicial para dar seguimiento a las acusaciones en todos los países, y los recursos que se ofrece para coleccionar la información necesaria para someter la formación de causa a voto son escasos y no dan lugar para poder examinar con profundidad las acusaciones. Junto con la dificultad de alcanzar la mayoría calificada en las Asambleas fragmentadas de la región, el juicio político no parece ser una de las potestades frecuentemente usadas en América Central, sino más bien como un último recurso y un instrumento para ejercer presión sobre los funcionarios en cuestión.

Control parlamentario informal

El Poder Legislativo, además de los instrumentos formales de control parlamentario, igualmente cuenta con otros mecanismos que le permiten ejercer un control informal con el propósito de debilitar al Poder Ejecutivo o simplemente para intentar crear un equilibrio entre un Poder Ejecutivo dominante y un Poder Legislativo debilitado, sea por la situación de mayorías legislativas o por el uso irrestricto de los potestades legislativas formales de parte del Presidente. Especialmente cuando el Poder Ejecutivo posee una mayoría estable y cohesionada en la Asamblea, muchos de los instrumentos de control parlamentario fallan o se vuelven inútiles porque la oposición no cuenta con las mayorías necesarias para introducir los mecanismos en el Pleno o porque la aprobación de un voto a favor del mecanismo en cuestión parece ser inalcanzable.

Por lo tanto, la oposición muchas veces se concentra en ejercer su control parlamentario informal, que, si los medios de comunicación y el clima en la sociedad civil son desfavorable hacia la

¹⁶⁰ Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 130.

oposición, fácilmente se pueden juzgar como mecanismos de puro obstruccionismo y bloqueo sin un fin más refinado.

Aunque parece probable que en muchas ocasiones se usen estos procedimientos con la mera intención de crear parálisis institucional y disminuir la efectividad y rapidez de las respuestas políticas del Poder Ejecutivo, muchas veces también representan la única potestad que le queda a una oposición parlamentario discapacitada y debilitada de mostrar su poder en la relación entre gobierno y Asamblea y ejercer por lo menos un control reactivo, impidiendo que el Poder Ejecutivo pueda implementar su agenda política sin ninguna restricción.

El control parlamentario informal muchas veces se limita en un poder reactivo, no de establecer agenda o activamente controlar el Ejecutivo, sino de impedir acciones y bloquear decisiones del Poder Ejecutivo, sin poder ofrecer una alternativa viable con probabilidades de ser consideradas.

- *Rompimiento del quórum*

En casi todos los países de la región, las normas constitucionales definen un quórum específico que se necesita para que las sesiones ordinarias y extraordinarias puedan llevarse a cabo; adicionalmente en algunos países existe otro quórum que define la cantidad de legisladores que tienen que estar presentes para que se puede votar sobre proyectos de ley en comisiones o en el Pleno.

Hasta una oposición que no cuenta con una gran cantidad de votos y por lo tanto se encuentra debilitada y sin influencia en votaciones o procedimientos formales puede – si se puede cohesionar hasta tal punto- decidir de repetitivamente romper el quórum de sesiones para que no se puedan llevar a cabo votaciones importantes para el Ejecutivo.

Esta potestad está limitada para el uso escaso, debido al hecho que, si un legislador falta repetitivamente en las sesiones y las votaciones, hay sanciones que pueden resultar hasta en la destitución del legislador en cuestión y su sustitución con el diputado suplente. Por lo tanto, es un instrumento de control obstruccionista que se puede usar sólo escasamente, pero que tiene mucha influencia y puede perturbar altamente el proceso legislativo.

En El Salvador¹⁶¹, Costa Rica¹⁶², Nicaragua¹⁶³, y Honduras¹⁶⁴, las normas constatan que, cuando un legislador no asiste a las sesiones sin justa causa, perderá el sueldo que recibiera para dichas sesiones, mientras que en Panamá, no se encuentra una norma específica que define la consecuencia de no asistencia a las sesiones, pero donde se constata que se hará una lista con los diputados ausentes sin excusa¹⁶⁵

En Honduras¹⁶⁶, los legisladores que faltan repetitivamente en sesiones sin causa justa y, en tal manera, provocan el rompimiento o la desintegración del quórum pueden ser expulsados del

¹⁶¹ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, Artículo 24.

¹⁶² Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 33.

¹⁶³ Ley Orgánica del Poder Legislativo de la República de Nicaragua, Artículo 19.

¹⁶⁴ Reglamento Interior del Congreso Nacional de la República de Honduras, Artículo 31.

¹⁶⁵ Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa de la República de Panamá, Artículo 102.

¹⁶⁶ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 197.

Congreso y además, pierden el derecho de optar a cargos públicos por un periodo de diez años, lo que garantiza que no se va usar el instrumento del rompimiento del quórum frecuentemente.

- *Consulta de Constitucionalidad*

Otra potestad de control parlamentario informal es el uso de la Consulta de Constitucionalidad como veto informal de la oposición, en esta ocasión nos parece prudente tomar esta potestad como ejemplo, es decir como las normas formales influyen y hasta que punto se puede usar un instrumento formal como control informal, aunque queda por mencionar que esta potestad está contemplada solamente en las normas de Costa Rica y Guatemala, lo que no implica que los otros países de la región no la contemplan. En estos casos, resulta ser una facultad completamente informal, que se presenta como instrumento formal solamente debido a las tradiciones parlamentarias del respectivo país, y por lo tanto, se hace difícil examinarla en este análisis.

En Costa Rica¹⁶⁷, se puede enviar un proyecto de ley a la Consulta de Constitucionalidad entre la aprobación en primer debate y la votación en segundo debate, y para introducir este trámite, basta con la firma de diez diputados, lo que convierte la consulta en un método ideal para la oposición de alargar el trámite de un proyecto de ley, sin desecharlo totalmente.

En Guatemala¹⁶⁸, la posibilidad de enviar un proyecto de ley a la Corte de Constitucionalidad existe también, pero debido a las reglas de mayoría, no se presenta como instrumento ideal para la oposición parlamentaria: Aunque la presentación de la propuesta para la consulta constitucional basta con la firma de cinco diputados, dicho envío tiene que estar aprobado mediante el voto de la mayoría de los diputados miembros de la Asamblea, así que se necesita buscar tal mayoría, lo que puede ser difícil debido a la constelación de fracciones. Además, una vez que se aprobó la consulta, la Corte tiene 60 días para dictaminar y si no lo hace, se continúa con el trámite del proyecto de ley sin la necesidad de recibir el dictamen.

Lo que hace a este instrumento tan poderoso en Costa Rica es, primeramente el número tan bajo de votos que se necesita para aprobar la consulta, y secundamente, la definición amplia del periodo de tiempo en el cual se puede introducir tal moción. Se puede entregar las firmas necesarias el minuto después de la aprobación, mientras que está en trámite en la Comisión de Redacción o un minuto antes de la votación en segundo debate, así que presenta la oportunidad de coleccionar votos hasta el último momento. Cuando se entrega la moción, el trámite formal queda suspendido, hasta que la Corte dictamine, lo que puede durar semanas, meses o hasta toda la legislatura, debido al hecho que no se define un periodo de tiempo en el cual la Corte tiene que dictaminar.

En Guatemala, el periodo de tiempo en el cual se puede proponer la consulta es todavía más amplio, el Reglamento Legislativo claramente constata que se puede proponer y aprobar la consulta de constitucionalidad “durante cualquiera de los debates”¹⁶⁹, pero por el simple hecho de que la situación de mayorías es diferente en Costa Rica, no se presenta como un instrumento ideal de la oposición para ejercer control informal.

¹⁶⁷ Reglamento de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, Artículo 143.

¹⁶⁸ Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 124.

¹⁶⁹ Ley Orgánica del Organismo Legislativo de la República de Guatemala, Artículo 124.

- *Uso de mociones y otros mecanismos formales para el control informal*

Existen numerosos ejemplos que los legisladores – no solamente cuando se encuentran en una oposición minoritaria que no cuenta con los votos suficientes para utilizar los métodos formales de control parlamentario- usan otras normas formales para ejercer este control o para prolongar el trámite de proyectos de ley o el debate sobre ellos. Denominamos estos instrumentos “*mecanismos formales para control informal*” porque se usan métodos perfectamente legales para fines que no son la razón de ser de tales normas.

Entre estos instrumentos se encuentran, entre otros, el uso de mociones y de oportunidades para razonar el voto en una materia específica para otro fin, tal como el uso de las normas de debate parlamentario.

Control institucional

El hecho que en las últimas décadas, resultó obvio es que – debido al hecho que la Asamblea muchas veces no se encuentra en una situación en la cual puede hacer uso de sus instrumentos de control formal y por lo tanto la oposición parlamentaria se ve tentado de usar los instrumentos de control parlamentario informal obstruccionista más veces- el control parlamentario aislado no puede garantizar un control amplio y efectivo del Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, se ha puesto énfasis en la creación de instituciones de rendición de cuentas horizontales formalmente independientes de uno o ambos Poderes, pero vinculados de una manera u otra a ellos, entre ellos se encuentra más predominantemente el Defensor del Pueblo, o la Procuraduría General.

Lo que se tiene que tomar en cuenta- y que desgraciadamente fue ignorado por muchas reformas- es que estas instituciones autónomas o semiautónomas no pueden ejercer un control efectivo si se encuentran aisladas de otras entidades, sin autonomía política propia, y sin el apoyo público.

La tendencia en América Central hasta la actualidad ha sido la creación de instituciones dependientes del Poder Ejecutivo y sin la autonomía necesaria de llevar a cabo un control eficaz. Por lo tanto, Guillermo O’Donnell define las instituciones de rendición de cuentas exitosas en la siguiente manera:

“entidades estatales jurídicamente habilitadas y facultadas, y que se encuentren verdaderamente dispuestas y capacitadas para tomar medidas que abarquen desde la supervisión rutinaria hasta la imposición de sanciones penales o el juicio político por actos u omisiones de otros representantes o instituciones del estado que puedan calificarse de ilícitos”

O’Donnell 1999 en Payne et al. 2006, p.13

En este análisis, nos concentramos en las instituciones autónomas y semiautónomas que se encuentran en toda la región, las cuales han jugado un papel importante en el ejercicio de control sobre el Ejecutivo, por lo tanto, se va a dejar de lado instituciones específicas que se encuentran solamente en un país y que no tienen mucha influencia.

Por lo tanto, vamos a dar una evaluación del diseño institucional y del desempeño de las tres instituciones de rendición de cuentas más prominentes de la región, empezamos con la Auditoría General, seguido por la Procuraduría General y finalmente la Defensoría del Pueblo.

- *Instituciones supremas de auditoría*

Aunque las instituciones de auditoría, es decir, las instituciones encargadas de supervisar la implementación del plan de presupuesto, no fueron creadas en las últimas reformas, sino en la primera mitad del siglo XX, se han visto esfuerzos por dotarlas de más autonomía e independencia en el transcurso de las reformas recientes; por lo tanto las incluimos en esta parte del análisis, aunque eran definidas como instituciones semiautónomas desde el punto de vista de su funcionamiento, carecían de las medidas necesarias para supervisar la ejecución del presupuesto en una manera eficiente.

En Guatemala – la Contraloría General de Cuentas-, y El Salvador – la Corte de Cuentas de la República-, el diseño institucional de este organismo se basa en el modelo italiano y español, lo que significa que otorga de potestades más amplias a los organismos de supervisión del presupuesto en los otros países. Es una institución independiente de ambos Poderes, que tiene facultades para sancionar los casos de abuso de autoridad mediante el uso de sus poderes jurídicos. (Payne et al. 2006, p.136)

Para el cumplimiento de dichas funciones jurisdiccionales, la Corte de Cuentas de El Salvador se divide en una Cámara de Segunda Instancia –formada por el Presidente de la Corte y dos Magistrados y varias Cámaras de Primera Instancia, cuyos miembros están nombrados por los funcionarios de la Cámara de Segunda Instancia, lo que da una potestad grande y un impacto significativo al nombramiento del Presidente de la Corte, hecho por la Asamblea libremente¹⁷⁰.

En el resto de los países de la región-con la excepción de Nicaragua- tal organismo carece de independencia debido al hecho que se origina en el Poder Legislativo y presenta sus informes ante él, sin que tenga la potestad de llevar un abuso al Poder Judicial independientemente, lo que le hace dependiente de las mayorías en la Asamblea para sancionar delitos. Este modelo basado en la tradición angloamericana se puede encontrar en Costa Rica, Honduras, y Panamá.

En Nicaragua, se presenta un organismo todavía más debilitado, el Presidente creó un Consejo Superior de la Contraloría General para reemplazar a la Contraloría General que se basó en el modelo angloamericano, porque interfirió mucho en las acciones del gobierno. El Consejo Superior de la Contraloría General de la República posee pocas potestades, las cuales se limitan al establecimiento de un sistema de controles y el “*control, examen y evaluación de la gestión administrativa y financiera de los entes públicos*”¹⁷¹, puede realizar investigaciones, pero cuando se da causa de formación de acusaciones, tiene que enviar su investigación a los tribunales de justicia, los cuales pueden decidir si dan seguimiento al caso o no.

El factor más decisivo que define la posición que estas instituciones toman en el diseño institucional general es la vinculación de tales organismos a los Poderes tradicionales. En Costa

¹⁷⁰ Constitución Política de la República de El Salvador, Artículo 196.

¹⁷¹ Constitución Política de la República de Nicaragua, Artículo 155.

Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, las auditorías generales están vinculadas al Poder Legislativo, y son responsables ante el¹⁷², mientras que en Panamá, la Contraloría General de la República está formalmente independiente y sus funcionarios gozan del derecho de no poder ser suspendidos ni removidos ni por el Poder Legislativo ni por el Poder Ejecutivo, si no hay causa definida por la ley¹⁷³.

El punto crítico que determina la cantidad de poder con que cuentan las instituciones de auditoría general responde a la pregunta de cuántas potestades disponen para establecer responsabilidades legales y administrativas para el uso indebido de fondos del presupuesto. Solamente en El Salvador, Guatemala y Panamá, tienen las potestades judiciales necesarias para acusar y sancionar a los delincuentes. En Costa Rica y Nicaragua, la auditoría general puede iniciar los procedimientos necesarios para presentar acusaciones, pero tienen que presentar su acusación ante otra entidad pública para que se pongan en moción los procedimientos legales.

Otro factor determinante es el momento en el cual las instituciones pueden intervenir en la ejecución del presupuesto para garantizar acciones legales y apropiadas. En El Salvador y Panamá, la institución puede ejercer un control ex ante, es decir, se puede verificar que las prácticas usadas para la ejecución del presupuesto antes de que se pongan en la práctica, mientras que en los otros países, el control se manifiesta ex post, es decir, se evalúan los resultados posteriormente y el organismo no puede interferir en el manejo actual de los fondos públicos.

Pero aunque las instituciones que no gozan de poderes judiciales y que no gozan de un control ex ante parecen más débiles, existen otros factores que juegan un papel igualmente importante, como los recursos de las auditorías, el profesionalismo y la especialización de sus empleados, el modo de elección de sus funcionarios en cargos con alto perfil y el periodo para el cual se nombran. Por lo tanto, la Corte de Cuentas de la República de El Salvador parece tener muchas potestades funcionales, pero el período de su directorio solamente es de tres años, lo que impide una profesionalización en cierto modo.

En los otros países, el período del directorio de dichas instituciones varía ampliamente, con el máximo periodo de ocho años encontrado en Costa Rica y el mínimo –como ya mencionado- en El Salvador con tres años (véase también el *cuadro N° 25*).

En todos los países, el directorio está nombrado por el Poder Legislativo, excepto en Nicaragua, el Presidente de la República puede proponer una lista de candidatos. El proceso de nombramiento más vinculado con la sociedad civil organizada se da en Guatemala, donde la Asamblea nombra a los funcionarios de alto perfil de la Contraloría General de Cuentas, pero de una nómina de seis candidatos, propuestos por una comisión integrada de representantes de la sociedad civil, consistiendo de “*un representante de los Rectores de las Universidades del país, quien la preside, los Decanos de las Facultades que incluyan la carrera de Contaduría Pública y Auditoría de cada Universidad del país y un número equivalente de representantes electos por la*

¹⁷² Entendemos como responsabilidad ante de la Asamblea el deber de rendir informes al Poder Legislativo y la dependencia a ésta en el nombramiento y la destitución de los puestos de alto perfil.

¹⁷³ Constitución Política de la República de Panamá, Artículo 279.

Asamblea General del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores y Administradores de Empresas”¹⁷⁴.

Aunque este procedimiento parece ser el proceso más justo y más apto para encontrar candidatos profesionales y capacitados para los puestos en cuestión, también hay que mencionar que un procedimiento así puede provocar una alta influencia de clientelismo y amiguismo, cuando los representantes no ejercen la responsabilidad y la preocupación con el bien del país que se debería esperar de ellos. Debido a la cultura política de Guatemala y su alto nivel de corrupción¹⁷⁵, se puede constatar que una influencia indebida de factores externos es altamente probable.

Como ya se puede fácilmente observar, no son solamente las potestades formales que determinan el desempeño de las instituciones de auditoría, sino también sus recursos, capacidades, y las relaciones entre el Poder Legislativo y Poder Ejecutivo.

Cuadro N° 25

Instituciones centrales de Contraloría General en América Central

País	Periodo	Reelección	Mayoría para elección
Costa Rica	8 años	Sí, indefinidamente	Mayoría absoluta
El Salvador	3 años	Sí, indefinidamente	Mayoría absoluta
Guatemala	4 años	No	Mayoría absoluta
Honduras	7 años	No	Mayoría calificada
Nicaragua	5 años	No se especifica	70% de votos
Panamá	5 años	No se especifica	Mayoría absoluta

Fuente: Elaboración propia

- *Ministerio Público y Procuraduría General*

La institución del Ministerio Público, también denominada Fiscalía General o Procuraduría General, se estableció en los últimos años en la región, y aparte de su función general – iniciar los procesos para establecer responsabilidades jurídicas y penales para los funcionarios públicos que han cometido un delito- sus potestades y tareas varían de país a país. Pueden presentar cargos, formular la acusación y llevar adelante la investigación, o puede dirigir los procedimientos (Azpuru y Seligson 2006)¹⁷⁶ penales, o tiene como responsabilidad de defender la autoridad jurídica o los derechos humanos.

¹⁷⁴ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 233.

¹⁷⁵ Para medir el nivel de corrupción, usamos el Índice de Percepción de Corrupción de Transparencia Internacional y el Índice de Control de Corrupción del Banco Mundial, ambos resultados se encuentran en Azpuru y Seligson 2006, p. 52. Guatemala recibe el promedio de 2.64 puntos en estos estudios, con 0= el nivel de corrupción más alto y 10= el nivel más bajo de corrupción.

¹⁷⁶ Azpuru, Dinorah/Seligson, Mitchell A. (2006). *Cultura política de la democracia en Guatemala: 2006*. USAID. Disponible en

http://sitemason.vanderbilt.edu/files/liepZ6/GUATEMALA_2006_LAPOP_V2_FORMATTED_V2.pdf.

Aunque sus funciones son tan variadas, una cosa queda clara, el Ministerio Público representa una de las instituciones cruciales para garantizar la transparencia y gobernabilidad en los países centroamericanos, desde su creación, ha sido el actor decisivo en la lucha en contra de la corrupción, y en algunos países, ha llevado a cabo las intervenciones más importantes sobre estos casos.

Existe poca claridad sobre la denominación y el número de las ramas diferentes del Ministerio Público, dado el hecho que esta institución se creó en el transcurso de encontrar respuestas para efectivizar e institucionalizar la lucha en contra de la corrupción estatal, y por lo tanto el diseño específico de tal organismo depende de las estrategias que se usan en el respectivo país y la importancia que se dio a esta tarea en el momento de su creación. Mientras que en algunos países, como en Costa Rica, solamente existe la Fiscalía General de la República cuyo diseño y cuyas tareas no están bien definidas en la Constitución Política, en otros como El Salvador o Guatemala, el Ministerio Público y su diseño están muy claramente definidos en las normas, probablemente debido al hecho que en Costa Rica, por su nivel bajo de corrupción, no se da tanta importancia a la lucha en contra de la corrupción como en otros países de la región. Aunque no necesariamente define la importancia y el desempeño de dicha institución, hemos incluido el cuadro siguiente con las ramas del Ministerio Público en los diferentes países.

Cuadro N° 26

El Ministerio Público y sus ramas en América Central

País	Nombre oficial	Consiste de:
Costa Rica	Fiscalía General de la República	Fiscalía General de la República
El Salvador	Ministerio Público	Fiscalía General de la República Procuraduría General Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Guatemala	Ministerio Público	Fiscalía General de la República Procuraduría General de la Nación
Honduras	Procuraduría General de la República	Procuraduría General de la República
Nicaragua	Ministerio Público	Fiscalía General de la República Procuraduría General de la República
Panamá	Ministerio Público	Procuraduría General de la Nación Procuraduría de la Administración

Fuente: Elaboración propia

En la práctica, lo que define las capacidades de intervención del Ministerio Público es su estado de autonomía y la forma de nombramiento de los titulares del Ministerio Público; él que nombra y destituye al titular de estas organizaciones, en la mayoría de los casos también define su desempeño y sus límites. De autonomía real gozan solamente pocos Ministerios Públicos.

Por lo tanto, su independencia y recursos son cruciales para el funcionamiento del sistema político en una manera transparente y legal, pero lo que es importante también es su ubicación en el diseño institucional y su vinculación a los Poderes tradicionales. Solamente en Panamá y Costa Rica, está vinculado al Poder Jurídico, mientras que en los otros países, se creó formalmente independiente de todos los Poderes y como un *extrapoder* adicional (Payne et al. 2006, p.145).

Existen dos problemas fundamentales en la vinculación a un Poder tradicional: Por un lado, la vinculación al Poder Judicial muchas veces resulta en una *judicialización* de este organismo, con los jueces tomando la responsabilidad de investigar casos específicos y llevar a cabo los procedimientos, así dejando de lado al Ministerio Público. Por otro lado, es probable también que los Poderes del Ejecutivo o Legislativo utilizan sus potestades de nombramiento y destitución de los titulares para politizar el trabajo del Ministerio Público, usando la acusación – justificada o injustificada- como arma para desprestigiar a sus enemigos políticos. (Payne et al. 2006, 149)

Dichas entidades trabajan en una manera poca coordinada con otras organizaciones –sea de las instituciones formales o sea de la sociedad civil-, lo que resulta en un trabajo poco eficiente y profundo. Lo que hace falta en todos los países es la introducción de mecanismos formales de cooperación con el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial y las fuerzas policiales. Este proceso facilitaría además el trabajo de los Ministerios Públicos, que hoy en día sufren de un volumen enorme de trabajo sin tener ni las capacidades, ni los recursos – personales ni monetarios- necesarios para poder superar con éxito su tarea.

- *La Defensoría del Pueblo*

La Defensoría del Pueblo es una entidad que hasta hoy en día no goza de mucha influencia institucional, debido a su ubicación en el sistema institucional y sus capacidades, por definición, es una entidad que está autorizada de recibir denuncias de la ciudadanía sobre infracciones de los derechos humanos o las leyes, o por acciones de funcionarios públicos o el estado, que van en contra de la justicia social, y por lo tanto, es uno de los organismos institucionales más fácilmente influenciado por las dinámicas sociales y políticas del respectivo país. En El Salvador y Guatemala, la Defensoría del Pueblo se concentra primordialmente en acciones para establecer respeto por los Derechos Humanos, y en Costa Rica, se ha involucrado en la promoción de justicia social. (Payne et al. 2006, p.152)

Dicho organismo generalmente se encuentra vinculado al Poder Legislativo, pero aunque normalmente están en el deber de presentar informes ante la Asamblea, gozan de autonomía funcional, administrativa, y en el caso de Honduras, también financiera. Sus informes no son vinculantes, pero sus dictámenes pueden poner presión a los Poderes tradicionales cuando existe una sociedad civil activa que pone atención a dichos informes.

Debido a su vinculación al Poder Legislativo, la autoridad para nombrar al titular de la Defensoría del Pueblo recae en la mayoría de los casos con la Asamblea, excepto en Panamá, donde la Defensoría del Pueblo tiene un vínculo con el Poder Ejecutivo y por lo tanto, es el Presidente de la República quien nombra al Defensor del Pueblo, aunque su elección está limitada por el hecho que es el Poder Legislativo es quien elige los candidatos.

Por su ubicación especial en el diseño institucional, es probable que el desempeño de la Defensoría del Pueblo dependa sobre todo de la constelación de poder entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. En un gobierno dividido en el cual el Legislativo controla el nombramiento y la destitución del Defensor del Pueblo, las probabilidades de que el informe y las acusaciones de la Defensoría del Pueblo propicien el seguimiento y el apoyo de la Asamblea son mucho más altas que en el caso que sea el Ejecutivo quien controla la mayoría en la Asamblea y puede

bloquear cualquier acción de tal organismo para dar seguimiento a acusaciones en contra del Ejecutivo.

Para evitar un control dominante sobre la Defensoría del Pueblo, sea del Legislativo o sea del Ejecutivo, se han introducido en algunas constituciones el requerimiento de una mayoría de dos tercios de los legisladores miembros de la Asamblea para nombrar y destituir dicho puesto. Desgraciadamente, eso igualmente ha generado problemas, porque en varias ocasiones, el Poder Legislativo ha sido incapaz de alcanzar esta mayoría en la votación, y por lo tanto, no ha podido llenar este puesto por varios años. Esto pasó por ejemplo en El Salvador, donde se necesitaba varios años para poder designar a un Defensor del Pueblo.

Resumen

Sin duda, se puede fácilmente ver que los países de Centroamérica han hecho avances importantes en cuanto al mejoramiento del desempeño y de la efectividad de los instrumentos de control político horizontal sobre los que cuentan tanto el Poder Ejecutivo como las instituciones autónomas. Sin embargo, a la vez se puede observar que la constelación de los actores políticos y consecuentemente, de las mayorías en la Asamblea juegan un papel vital, no solamente en determinar la cantidad de uso de instrumentos de control políticos, sino también el la elección de tales instrumentos y en las preferencias por instrumentos formales, informales o institucionales.

No es solamente la introducción de nuevos instrumentos de control, o el fortalecimiento de los ya existentes, lo que decide la efectividad final del control político para la fiscalización del Estado, sino más bien, el uso que hacen los actores de tales instrumentos. Las normas pueden ofrecer instrumentos de fiscalización eficaces, pero si es imposible alcanzar la mayoría necesaria para poner estos instrumentos en uso, no se va a lograr una fiscalización exitosa.

Pero especialmente la introducción de las instituciones autónomas ha llegado a crear una situación que hace posible una fiscalización y un control, también en las situaciones en que existe un Poder Ejecutivo dominante que impide el uso del control político parlamentario formal.

Una de las problemáticas más grandes, que en muchas ocasiones no ha logrado su meta- una rendición de cuentas plena-, pero a la vez ha provocado una parálisis institucional es el control parlamentario informal. Por un lado, obstaculiza que el Poder Ejecutivo –cuando está en un estado dominante- pueda implementar todas sus políticas, que apoya la visión de políticas públicas cercanas al pueblo, pero por otro lado, son instrumentos que en la mayoría de los casos provocan un trámite prolongado de los proyectos de ley y así un Poder Ejecutivo que reacciona lentamente ante los problemas de la nación, creando en el peor caso desventajas graves para la ciudadanía, y además una gobernabilidad seriamente limitada.

Estas prácticas no merecen una satanización superficial, pero lo que importa es la búsqueda de un equilibrio entre la fiscalización del Poder Ejecutivo y el bloqueo por el bloqueo. Se necesita una Asamblea responsable, que entiende sus deberes, pero también sus limitaciones y no usa los instrumentos de control para un juego de poder con el Poder Ejecutivo, pero que los vea como instrumentos que se usan sólo cuando hay una verdadera necesidad para su uso.

Para lograr eso, es primordial que los instrumentos de control político horizontal sean vinculados con los otros actores que ejercen un control político, porque ninguna entidad y ningún instrumento puede funcionar bien en aislamiento. No vamos a tocar la pregunta tradicional de “quién controla a los controladores”, pero en su base, es exactamente eso. Se necesita una sociedad civil responsable y activa que supervise el control institucional y asegura, a su vez, que no se explote este control por intereses particulares o en el intento de establecerse como la entidad más poderosa.

Por lo tanto, el factor esencial para que el control horizontal desempeñe una labor efectiva, es que trabaje en una *“red de poderes relativamente autónomos con el respaldo de una sociedad civil activa y dentro de un clima favorable por parte de la opinión pública”* (Payne et al. 2006, p.158), porque parece imperioso entender que el propio contexto tanto institucional como cultural y social puede contribuir al fracaso de estos instrumentos de control político.

Entonces parece incuestionable que las instituciones y entidades fuera de los Poderes institucionales igualmente juegan un papel vital en el aseguramiento de que haya un control político eficiente y con impacto, pero a la vez responsable y transparente, y para transmitir las informaciones requeridas para que se cree una legitimidad del sistema en la ciudadanía.

3.6 Los jugadores con veto y su influencia en el proceso de formulación de políticas públicas

Ya hemos afirmado que no solamente son las instituciones que importan sino que más bien el contexto -entendido como los actores principales y la situación económica y social- hace la diferencia en el comportamiento de las legislativas y que por lo tanto, el mismo diseño institucional puede resultar en un trabajo efectivo de una legislativa en un tiempo y en otro puede provocar bloqueos y un parálisis total del sistema.

Este enfoque fue atacado fuertemente por algunos politólogos que, en su búsqueda de las razones por el fracaso de las democracias latinoamericanas, encontraron el sistema institucional como razón principal para los problemas con los cuales se enfrentó América Latina.

En la primera parte, vamos a dar un resumen del debate normativo sobre la forma de gobierno que surgió alrededor de la investigación institucional comparada en América Latina para después introducir la teoría en la cual nos basamos en nuestro análisis institucional y la cual se identifica como un enfoque analítico.

La discusión sobre la gobernabilidad de América Central se vio por mucho tiempo dominada por la cuestión de si el presidencialismo puede ofrecer respuestas a los problemas de efectividad legislativa con los cuales se confrontan los gobiernos Centroamericanos hoy en día. El concepto de gobernabilidad implica que los poderes institucionales deben tener la capacidad de tomar y llevar a la práctica decisiones que responden de manera adecuada a los problemas económicos y sociales de un determinado país, con un proceso de toma de decisiones legítimo, democrático y sostenible. (Payne et al. 2006, p.96)

Una escuela de politólogos – liderado por Juan Linz – afirmó que el sistema presidencial de América Latina no es capaz de crear el equilibrio entre efectividad y participación que este ideal

requiere, especialmente porque no se ha mostrado capaz de solucionar la tensión entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que es inherente a este modelo de gobierno. Esta opinión se convirtió en la vista dominante cuando se publicó un artículo escrito por Juan Linz, un politólogo muy reconocido en el análisis comparado, quien critica la habilidad del presidencialismo de sostener regímenes democráticos (Linz 1996, p.128)¹⁷⁷.

Para Linz y sus discípulos, es el sistema del presidencialismo el responsable de la división institucional, la baja disposición de crear cooperación entre y en los poderes y finalmente por el bloqueo político y las bajas marcas de eficiencia. El sistema no puede manejar la división de poderes y la resultante tensión entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente porque no existe un mecanismo de confianza como en los sistemas parlamentarios que asegure en la mayor parte de los casos una mayoría legislativa del gobierno.

En las últimas décadas, se publicaron varios estudios que parecen afirmativos de esta conexión entre el presidencialismo y las democracias fracasadas en América Latina: Stepan y Skach (1993) realizaron un estudio del desarrollo político de 75 países y descubrieron que la democracia sobrevivió sólo en 20% de los sistemas presidenciales mientras que el índice en sistemas parlamentarias está más alto con un 61% (Tsebelis 2002, p. 8).

Este resultado fue afirmado por un estudio de Cheibub y Limongi (2000)¹⁷⁸ en el cual se descubrió que la democracia en sistemas presidenciales tan sólo tiene una duración de 21 años mientras que en sistemas parlamentarios, son 73 años (Tsebelis 2002, p. 8).

Shugart y Carey (1992) muestran que sistemas presidenciales que dan mucho poder al presidente tienden a colapsar con mucha probabilidad, pero constatan que estos problemas no han sido experimentados únicamente en los sistemas presidenciales de América Central y Sur, sino también en los sistemas parlamentarios de Europa (Shugart y Carey 1992)¹⁷⁹.

El debate cambió de lado cuando surgieron estudios que demuestran que no es el sistema presidencial en sí a quien hay que culpar por los problemas mencionados sino que existen otros factores aparte del diseño institucional que pueden resultar en la inestabilidad del presidencialismo en América Latina, especialmente factores que surgen del contexto social y económico del país individual.

Entonces concluyen que si uno quiere mejorar la efectividad de un sistema presidencial, no necesariamente hay que cambiar el sistema propio, que es lo que propusieron varios políticos y teóricos como solución para crear más gobernabilidad en América Latina, entre ellos Linz (Ortiz 2005, p. 9).

¹⁷⁷ Linz, Juan (1996). "Los peligros del presidencialismo". En *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond & Marc Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.

¹⁷⁸ Cheibub, José Antonio, and Fernando Limongi (2000). *Where is the Difference? Parliamentary and Presidential Democracies Reconsidered*. Paper prepared for the XVIIIth World Congress of Political Science, International Political Science Association, Québec City, August 1-5, 2000.

¹⁷⁹ Carey, John & Shugart, Matthew Soberg 1998 "Executive Decree Authority", Cambridge University Press, United States of America

Hay dos enfoques cruciales que contribuyeron a este cambio en el debate, por un lado el enfoque analítico de Tsebelis, quien desarrolló una teoría que explica las características especiales que se pueden observar en los sistemas políticos de la región en una manera nueva y reveladora; y por otro lado Dieter Nohlen y su Escuela de Heidelberg, quienes desarrollaron el enfoque histórico-empírico, una teoría analítica basada en la norma de que es el contexto el que hace la diferencia y la cual ya hemos presentado anteriormente.

Tsebelis introdujo dos factores nuevos al debate, los jugadores con veto y el de los establecedores de agenda. También señala cómo ellos influyen en los cambios al statu quo – definido como la posibilidad de introducir legislación importante al proceso legislativo y tener la seguridad que va a ser implementado - y así la estabilidad y flexibilidad de un sistema político.

Tsebelis se concentra en las políticas legislativas y en la manera cómo se toman las decisiones legislativas, con el fin de explicar las características específicas de un cierto país o ciertos países con más precisión que otros enfoques en el estudio comparativo pueden ofrecer. La novedad de su enfoque es la percepción y clasificación de los actores políticos en jugadores con veto y establecedores de agenda, así introduciendo una manera estructurada la comparación que abstrae sin perder la referencia del país individual. Luego, el peligro de una visión superficial e imprecisa de los países disminuye, dando la oportunidad de construir un análisis comparado que toma en cuenta las realidades específicas de cada país sin perderse en detalles.

“In order to change policies (or as we will say from now on: change in the (legislative) status quo) a certain number of individual or collective actors have to agree to the proposed change. I call such actors veto players. Veto players are specified in a country by the constitution (the President, the House, and the Senate of the US) or by the political system (the different parties members of a government coalition in Western Europe). (...) The specific veto players that present “take it or leave it” proposals to the other veto players have significant control over the policies that replace the status quo. I call such veto players agenda setters.”

Tsebelis 2002, p. 1

Basados en Tsebelis, otros politólogos también han desarrollado sus propias definiciones de jugadores con veto, las cuales ayudan a entender bien lo que significan estos términos nuevos. Pérez y Rodríguez (2003) definen jugadores con veto como los actores políticos cuya aprobación es necesaria pero no suficiente para cambiar el statu quo y así acentúan la necesidad de los jugadores con veto de llegar a un consenso para poder cambiar legislación importante y así el statu quo. Lo que queda claro después de las definiciones de Tsebelis y Pérez y Rodríguez es que el enfoque es en el proceso institucional legislativo.

Por lo tanto la estrategia de Tsebelis para identificar los jugadores con veto específicos en un determinado país es primero identificar los jugadores con veto institucionales, éstos que son generados por la constitución: En el caso de sistemas presidenciales inevitablemente pertenecen es esta clasificación el Presidente, por su potestad de vetar legislación ya aprobada por el poder legislativo, y la asamblea legislativa por su potestad de dominar el proceso legislativo y desechar proyectos de ley.

Fuera de estos dos jugadores con veto básicos, pueden existir otros jugadores con veto institucionales que hay que agregar dependiendo de la constelación política actual. El número de

los jugadores con veto institucionales permanece constante, pero sus propiedades pueden cambiar. Su composición puede cambiar, resultando en otras maneras de toma de decisión (asamblea dominada por un partido político o dominada por una coalición) o las distancias ideológicas entre los jugadores cambian, resultando en la absorción de algunos. Si la Corte Suprema de Justicia, que tiene la potestad de desechar proyectos de ley inconstitucionales y por lo tanto es un jugador con veto (Tsebelis 2006, p.290), está conforme con los poderes en poder, este jugador de veto es absorbido por los jugadores con veto ya existentes. Pero si eso no ocurre y la Corte se constituye de actores con otras opiniones políticas, puede ocurrir que se presenta como jugador con veto institucional activo (véase Tsebelis 2006, p.104).

Pero la asamblea legislativa no es una entidad cerrada y con sólo una opinión, el juego político genera fracciones diferentes dentro de los jugadores con veto institucional, como en el ejemplo de la asamblea legislativa normalmente dividida por líneas partidarias. Tsebelis llama a los jugadores con veto que en el juego político genera dentro de los jugadores con veto institucionales jugadores con veto partidarios, cuyo número y cuyas propiedades cambian con el tiempo y la constelación política específica (Tsebelis 2006, p.105) y cuya identificación es el segundo paso en la identificación de los jugadores con veto en un determinado país. Si la mayoría de un solo partido en la asamblea se transforma (por elecciones, transfuguismo etc.) en una mayoría de dos partidos, la situación se transforma de un solo jugador con veto partidario a una de dos jugadores con veto partidario dentro del jugador con veto institucional, que es la asamblea legislativa.

El tercer paso es identificar a los jugadores con veto potenciales. Jugadores con veto son por definición los actores que tienen una influencia en la formulación y implementación de leyes, por lo tanto actores no institucionales son incluidos en el análisis si pueden influir significativamente en este proceso.

La ciudadanía o los medios de comunicación pueden ser jugadores con veto en un área específica o solamente por una ley específica pero en la gran mayoría de las veces no utilizan sus potestades o nos las tienen. Por eso Tsebelis denomina a estos jugadores con veto jugadores con veto potenciales: Uno generalmente no considera a la ciudadanía como un jugador de veto, pero en una situación y constelación específica puede influir el proceso legislativo de tal manera que se convierten en un jugador con veto: Un ejemplo reciente de Costa Rica sería el denominado “Combo del ICE” del 2000, en el cual una movilización social enorme pudo abortar una reforma al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) aunque ya estaba aprobada por el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. En este caso, el movimiento social actuó como jugador con veto y debe ser incluido en un estudio de caso.

Pero en este análisis, que es más amplio y sale de las limitaciones de un estudio de caso, solamente consideramos los jugadores con veto que participan en la formulación de leyes en una manera regular y continua. Entonces es viable que se incluya a un jugador con veto potencial que participa regularmente en el proceso legislativo y el cual tiene potestades claras en este análisis, pero que se va a ignorar a un jugador con veto potencial que surgió una vez en una legislatura pero que en general no influye mucho (digamos un Ministro con influencia que usó ésta para abortar una ley en su área, pero solamente una vez). Si algún jugador con veto potencial se mostró capaz de influir repetitivamente en el proceso legislativo (si los medios de comunicación tienen mucha incidencia en un determinado país), lo vamos a incluir en este análisis.

Siempre hay que recordarse que lo que es primordialmente “*ruido aleatorio*” (Tsebelis 2006, p.107) en nuestro caso, puede ser decisivo en un análisis más detallado en un área específica.

¿A cuál conclusiones llegamos después de la identificación de los jugadores con veto? ¿Cómo nos ayuda en la clasificación de los sistemas presidenciales y en la búsqueda de soluciones para los problemas de gobernabilidad en esta región? Según Tsebelis, los tipos diferentes de regímenes difieren en su configuración de jugadores con veto, y entonces es fácil comparar regímenes diferentes o países diferentes mediante la constelación de estas variables. El presidencialismo y el parlamentarismo difieren en el número de jugadores con veto institucionales, así como en quién controla la agenda legislativa. En los sistemas parlamentarios, es el gobierno y en los sistemas presidenciales el parlamento, lo contrario de las expectativas que sus nombres sugieren (Tsebelis 2006, p.89). Además, difieren en la distancia entre los jugadores con veto.

“Las instituciones políticas tradicionales como tipos de regímenes, o número de cámaras de parlamento, o número, cohesión y posiciones ideológicos de los partidos, o reglas de toma de decisiones de todos estos actores, se traducirán en alguna constelación de jugadores con veto, que a su vez determinará la estabilidad política en un sistema político.”

Tsebelis 2006, p.24

Cheibub y Limongi (2000) también señalan que la mayor diferencia entre el presidencialismo y el parlamentarismo es la manera como la toma de decisiones está organizada. Lo que significa que es el poder de definir la agenda de los actores principales- - entendido como el Presidente, la Asamblea, los partidos y los comités legislativos.

Doering (1995)¹⁸⁰ también acentúa la importancia de los poderes de definir la agenda del gobierno tanto para la cantidad como la calidad de la legislación producida en un sistema político. Si el gobierno tiene el control de la agenda, aumenta el número de propuestas y leyes y baja la inflación legislativa (Doering 1995, p.158). En nuestro análisis, vamos a examinar si eso se aplica también a los países presidencialistas de América Central.

Para entender porque unos países aparentemente tienen más éxito en a la productividad legislativa y la gestión política, hay que analizar la cantidad y la posición ideológica de los jugadores con veto, al igual que la identidad de los establecedores de agenda.

Casi todas las diferencias tradicionalmente relacionadas con sistemas políticos se basan en diferencias en la cantidad, la distancia ideológica y la cohesión de los jugadores con veto combinado con la identidad, las preferencias y los poderes institucionales de los establecedores de agenda (Tsebelis 2002, p.6).

Aunque introduce el factor del jugador con veto y del establecedor de agenda, su variable más importante es la estabilidad política que define la posibilidad de cambiar el statu quo. Consta que no se puede vaticinar el cambio real, sino sólo mostrar cuando el cambio del statu quo es difícil o imposible. Para él, *“las instituciones son como conchas, y los resultados específicos que*

¹⁸⁰ Döring, Herbet (1995). *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, New York, USA, St Martin's Press.

producen dependen de los actores que las ocupen” (Tsebelis 2006, p.9). Con este enfoque, se acerca a la posición de Nohlen y su “institucionalismo contextualizado”, una teoría que ya presentamos anteriormente.

También Bert Rockman (en Lanzaro 2003¹⁸¹, p.18) afirma que hay que buscar las causales de la crisis de los sistemas presidenciales en un encadenamiento más complejo de acontecimientos y condicionantes, teniendo en cuenta el grado de “elasticidad” de las instituciones.

Para Tsebelis, el grado de elasticidad o flexibilidad del sistema político, la manera como puede responder a cambios en la composición estructural de la nación o ante de una crisis grave, se define por la cantidad de jugadores con veto y la distancia relativa entre las posiciones ideológicas entre ellos.

“(...) policy stability (defined as the impossibility of significant change of the status quo) will be the result of many veto players, particularly if they have significant ideological differences among them.”

Tsebelis 2002, p.19

Pero aunque la estabilidad política parece ser una meta buena para un sistema político, Tsebelis niega esta afirmación. Según sus estudios, estabilidad política lleva a la inestabilidad de gobiernos presidenciales (Tsebelis 2002, p.21) porque es posible que el presidente u otros grupos decisivos en el sistema político se vuelvan en contra de las instituciones políticas que parecen ser incapaces de resolver los problemas del país (Tsebelis 2006, p.265) y se encuentran en un “stand-by político”.

En breve: Lo que los jugadores políticos en un país perciben como un “callejón sin salida político” es lo que Tsebelis denomina estabilidad política (Tsebelis 2006, p.266).

3.7 Establecimiento de la agenda en países Centroamericanos

Tsebelis, en su estudio de 2002, constata que los países Centroamericanos, con la excepción de Panamá, no tienden de dar mucho poder institucional al Ejecutivo para definir la agenda. Según Tsebelis, este poder es institucionalmente dispersado, pero una mayoría coherente siempre puede evitar los obstáculos institucionales (frenos y contrapesos) y producir el resultado requerido (Tsebelis 2006, p.51).

En nuestro estudio, hemos obtenido resultados variados, pero el hecho más decisivo parece ser que en los últimos años, casi ningún presidente ha podido contar con una mayoría en la Asamblea Legislativa, lo que disminuyó mucho la influencia directa que el Poder Ejecutivo logró tener en la formación de las políticas de la Asamblea Legislativa y que forzó al ejecutivo a contar con su poder negociador para asegurar coaliciones y acuerdos en la Asamblea Legislativa.

¹⁸¹ Lanzaro, Jorge (2003). “Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina” en Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina, Jorge Lanzaro (ed), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Gráfica y Servicios S.R.L., Buenos Aires.

El poder del establecimiento de agenda es una variable decisiva debido a la secuencia de movimientos en el proceso de la formulación de proyectos de ley: El jugador con veto que establece la agenda tiene una ventaja considerable porque puede seleccionar la propuesta que prefiere y sí tomó en cuenta las preferencias de los otros jugadores con veto y sabía escoger una propuesta que es aceptable para todos, tiene la seguridad de que el resultado muy probablemente se va a parecer mucho a su propuesta original (Tsebelis 2006, p.45).

Hay que tomar en cuenta que el establecedor de agenda también depende de su ubicación con respecto a los otros jugadores con veto, ya que tiene que hacer una propuesta que es aceptable para todos los jugadores con veto, aunque sea que esa está muy lejos de su punto ideal. Por eso el establecedor de agenda tiene más influencia cuando está centralmente ubicado entre los jugadores con veto porque así tiene más probabilidades de que la propuesta ideal para él también sea aceptable para los otros jugadores con veto.

Se puede deducir de eso que Presidentes que están centralmente ubicados en las preferencias de los partidos que conforman la mayoría en la asamblea tienden a tener más control sobre la agenda que Presidentes que son ideológicamente muy alejados de los partidos con mayoría en la asamblea y que habitualmente buscan una confrontación con la asamblea.

Los entrevistados de las entrevistas confirman una posición fuerte del Presidente en la formulación de la agenda, esta impresión se basa muchas veces en su influencia sobre el partido oficialista o la coalición que formó ese partido en la Asamblea. Hay que notar también que cuesta lograr encontrar un Presidente en América Central que tiene una posición radicalmente diferente de la posición de la mayoría de la Asamblea.

Pero hay que observar también que uno de los factores decisivos para el control del Presidente sobre la agenda legislativa es la cohesión y la disciplina del partido oficialista y su coalición, si existe una. Sin cohesión, es imposible definir las preferencias de los jugadores con veto, y entonces aún con el poder de establecimiento de agenda no es posible hacer propuestas que son aceptables para todos los jugadores con veto.

Desgraciadamente todos los entrevistados nos confirmaron que los partidos rara vez actúan en una manera disciplinada y que uno nunca puede estar seguro que van a cumplir con los acuerdos. Si la disciplina partidista no existe, no se puede predecir el resultado final del juego legislativo con precisión y luego es imposible de establecer una política coherente. Probablemente por este hecho la política en los países Centroamericanos parece no tener coherencia y, como muchos de los entrevistados nos confirmaron, hace falta un proyecto país, una visión de largo plazo: Cuando no hay manera de asegurarse de la disciplina de su partido, cuando las coaliciones no son estables, es más fácil de concentrarse en proyectos de corto plazo.

3.8 Identificación de los jugadores con veto: pasos analíticos

En la próxima sección de este análisis vamos a usar la teoría de Tsebelis para identificar los jugadores con veto en los países de América Central, con el fin de así comprender mejor porque en unos países un diseño institucional similar al de otros países provoca una parálisis y bajos niveles de efectividad mientras que en otros lugares o en otra situación parece servir bien.

Tsebelis afirma que estas diferencias se explican primordialmente por una constelación diferente de jugadores con veto.

Porque dicha constelación puede cambiar con el tiempo y bajo otras circunstancias, vamos a tomar como punto de partida la situación de los países en la primera parte del 2007, para así asegurar la mayor actualidad. Como ya hemos aprendido, las coaliciones en Centroamérica rara vez son estables y duraderas, así que la constelación para este análisis puede ser de vida corta. Pero necesitamos identificar los jugadores con veto actuales en el sistema político de cada país para después poder demostrar los efectos que un diseño institucional específico tiene en la constelación de jugadores con veto y como eso influye los resultados del proceso legislativo y su efectividad.

Hay que tomar en cuenta que no podemos identificar todos los jugadores con veto institucionales y no institucionales en todas las materias, porque –dependiendo del carácter del cambio del statu quo deseado y el sector en el cual se quiere llevar a cabo este cambio- existen constelaciones de jugadores con veto distintos, mientras que algunos solamente hacen uso de su poder de veto en, digamos materias económicas o educativos, otros interfieren en muchas materias, tomamos como ejemplo la fracción de oposición mayoritaria, que va a querer llegar a una propuesta que esté lo más cerca posible a su punto ideal, y aunque sea indiferente ante un proyecto de ley específico, siempre haría valer sus preferencias, y si es solamente para mantener su posición de influencia.

Por lo tanto, solamente podemos identificar los jugadores con veto que tienen más potencial de hacer uso de su poder de veto y que ya han usado esta potestad. No tomamos en cuenta los actores, como un grupo empresarial definido, que solamente interfieren y hacen valer su poder en materias muy escasas, y pues, no se ven con regularidad en la escena política. No tenemos ni los recursos ni la intención de identificar a todos los jugadores con veto potenciales de un determinado país, una tarea larga y – en nuestra opinión- poco viable.

Nuestra meta es la identificación de tales jugadores con veto que interfieran con regularidad y cierto impacto en la formación de políticas públicas, y los cuales son posibles de observar y identificar. Estos son los jugadores con veto que definen la gobernabilidad de un país y el espacio de movimiento que el establecedor de agenda tradicional, el Poder Ejecutivo, tiene en la mayoría de los casos.

Primer paso: Jugadores con veto institucionales y partidarios

Como ya hemos mencionado antes, el proceso de identificación de los jugadores con veto empieza con la identificación de los jugadores con veto institucionales. La constitución de un país puede asignar la condición de jugador con veto a diferentes actores individuales o colectivos, pero siempre tienen una potestad en común y es que la legislación, para ser aplicada, requiere de la aprobación de estos actores. Entonces se puede concluir que en los sistemas presidenciales unicamerales de América Central el Presidente de la República, que puede vetar legislación y así poner un obstáculo grande a la aprobación de una ley, y la Asamblea Legislativa, que es decisivo para la aprobación de proyectos de ley y tiene la potestad de desechar legislación antes de que llegue al Presidente, estos son los jugadores con veto principales.

Aparte de estos actores, hay otros jugadores con veto institucionales, que no juegan un rol tan importante debido a sus potestades, pero deben ser mencionados también. En todos los países existe la institución de una Corte Suprema de Justicia que tiene la potestad de declarar proyectos de ley inconstitucional cuando condiciones específicas se cumplen. Por eso se debe considerar la Corte Suprema de Justicia como un jugador de veto constitucional, todavía más si uno considera el hecho que las legislaturas siempre son conscientes de que sus acciones pueden ser invalidadas por la Corte Suprema.

Existen otros jugadores con veto institucionales, pero los vamos a identificar para cada país individualmente.

Segundo paso: Jugadores con veto partidarios

El segundo paso consiste en disgregar los jugadores con veto institucionales en los jugadores con veto partidarios que los componen con el fin de identificar los jugadores con veto dentro de cada uno de ellos. Eso es el caso especialmente de el jugador con veto institucional de la Asamblea Legislativa porque rara vez consiste de sólo un partido dominante. Con la caída del bipartidismo y el ascenso del multipartidismo, la Asamblea muchas veces consiste de varios partidos que tienen que formar alianzas para lograr una mayoría en la Asamblea, si en una Asamblea de cinco partidos, tres controlan la mayoría en una coalición, el jugador de veto institucional se transformó en tres jugadores con veto individuales partidarios porque cada uno de los partidos de coalición tiene la potestad de bloquear un proyecto de ley.

Vamos a entrar en detalles cuando llegemos a la identificación de los jugadores con veto partidarios en cada país, ahora basta que el lector recuerde que solamente en una Asamblea que está dominada por un solo partido que tiene la mayoría, se puede hablar de un solo jugador con veto partidario que a la vez es el jugador con veto institucional. Así que eso no es el caso en los sistemas políticos actuales en América Central, esta constelación es puramente teórica, pero lo que se necesita tener presente es que muchas veces una coalición de partidos domina el poder legislativo y que en este caso, cada uno de los partidos de coalición es un jugador con veto partidario.

Tercer paso: Aplicación de la regla de absorción

Después de la identificación de los jugadores con veto institucionales y la disgregación de los jugadores con veto partidarios hay que examinar si algunos de los jugadores con veto partidarios son absorbidos por uno de los otros. Cuando es obvio que un jugador con veto que tendría la potestad de bloquear un cambio del statu quo no va a hacer uso de ésta porque es en la misma línea ideológica que uno de los otros jugadores con veto o controlado por éste, se puede eliminar porque sus decisiones no van a afectar la probabilidad de que una legislación determinada va a ser aprobada o no. Eso ocurre muchas veces con la Corte Suprema de Justicia porque las reglas de nombramiento de los puestos más altos casi siempre aseguran que las posiciones extremas quedan eliminadas, resultando en la asimilación de este jugador con veto (Tsebelis 2006, p. 291 sqq).

Cuarto paso: Jugadores con veto no institucionales potenciales

El último paso que vamos a dar en la identificación de los jugadores con veto en un país es la identificación de los jugadores con veto potenciales, tales como tribunales, sectores de la sociedad civil e incluso individuos específicos como Ministros con influencia o en algunos países oficiales del ejército. Tsebelis denomina estos jugadores con veto “ruido aleatorio” (Tsebelis 2006, p.107) y nos les da mucha importancia en un análisis comparado, pero en el caso de América Central, se mostró que muchas veces existen jugadores con veto potenciales que influyen regularmente y en una manera cohesiva en la toma de decisiones legislativas y por lo tanto, vamos a incluir a estos actores específicos cuando parece prudente. Tomando en cuenta que la influencia de jugadores con veto potenciales en muchos casos no es una influencia abierta y transparente, nos basamos primordialmente en los resultados de las entrevistas cualitativas. Si se dan discrepancias o confusiones, vamos a hacer mención de eso en el análisis, asegurando un trabajo científico claro y transparente.

3.9 Identificación de los jugadores con veto en los países Centroamericanos

Jugadores con veto en Guatemala

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

La legislatura

La Asamblea de Guatemala en sí es un jugador con veto institucional debido a su rol en la formación de políticas públicas, pero acercándose a la cuestión de los jugadores con veto partidarios en dicha Asamblea, se destaca rápidamente que es imposible identificar a alguna agrupación o fracción cohesiva, lo que efectivamente convierte a cada legislador en un jugador con el potencial de veto. Debido al proyecto de ley en cuestión, se tiene que buscar la cantidad de votos necesaria para su aprobación, lo que hace que –dependiendo de la situación– cualquier legislador se pueda encontrar en la situación de incorporar a un jugador con veto que puede impedir la aprobación del proyecto de ley. El alto transfuguismo por motivos personales no permite la diferenciación por el esquema ideológico, no existe una polarización ideológica fuerte en la Asamblea, aunque los partidos políticos se pueden clasificar como partidos de la izquierda o de la derecha. Según nuestro estudio, los legisladores a la hora de que entran a la Asamblea, se empiezan a preocupar determinadamente por su reelección, buscando la fracción con la probabilidad más alta de facilitarles la reelección.

La única fracción que ha podido mantener un grado de disciplina parlamentaria estable es la fracción del partido FRG, que sabe manejar una agenda y cuyo número de escaños le permite ser el jugador con veto partidario más visible. Goza de 29 escaños, o 18% del voto, mientras que la coalición del Presidente Oscar Berger solamente cuenta con 24 votos, los cuales no se podrían denominar como seguros. Las otras fracciones son mucho más pequeñas o tan descohesionadas que no se pueden clasificar como una fracción con potencial de veto (el mejor ejemplo es la UNE). En el próximo cuadro – una repetición del informe nacional de Guatemala en esta publicación - visualiza la conformación de la Asamblea, y junto con el grado transfuguismo, y la

poca disciplina partidaria hace entender por qué se puede hablar de 158 jugadores con veto partidarios.

Cuadro N° 27

Composición del Congreso de la República de Guatemala

PARTIDO	No. DE DIPUTADOS
Avanzada Nacional (PAN)	15
Encuentro por Guatemala (EG)	02
Frente Republicano Guatemalteco (FRG)	29
Solidaridad (SOLI)	04
Patriota (PP)	13
Unión Nacional de la Esperanza (UNE)	30
Movimiento Reformador (MR)	03
Gran Alianza Nacional (GANNA)	24
Unión del Cambio Nacional (UCN)	11
Democracia Cristiana Guatemalteca (DCG)	01
Alianza Nueva Nación (ANN)	03
Unionista (PU)	05
Bienestar Nacional (BIEN)	01
Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)	02
Unión Democrática (UD)	01
Desarrollo Integral Autentico DIA	01
Independiente (IND)	13
TOTALES: 17 PARTIDOS	158 DIPUTADOS

El Presidente de la Republica y el gabinete presidencial

Constitucionalmente, el Presidente de la República de Guatemala no cuenta con poderes formales llamativos, más bien se caracterizan como poderes formales promedio por debajo de la media latinoamericana, lo que crea una situación en la cual el Presidente depende mucho de sus poderes partidarios e informales para influir sobre la política pública. (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005, p.97)

Debido al hecho de que el partido gobernante, la Gran Alianza Nacional, no goza de la mayoría en el Parlamento, dando como resultado el quiebre de la coalición electoral del Partido Patriota, el Movimiento Reformador y la Gran Alianza Nacional, el Presidente se enfrenta con una mayoría hostil y fracciones inestables y no cohesionados, lo que hace difícil la negociación.

Por lo tanto, parece prudente que el Presidente dependa especialmente de la fracción del FRG, tradicionalmente el partido más opuesto a la GANA, pero a la vez el más cohesionado y disciplinado para poder implementar sus políticas, lo que convierte a la fracción del FRG en un jugador con veto partidario fuerte y el Presidente en un jugador con veto institucional más débil que lo normal: No posee poderes formales suficientemente altos como para incidir e impedir solamente debido a su autoridad formal y por la pobre formación de las fracciones del Parlamento, tampoco puede apoyarse en sus poderes partidarios, lo que le deja con la necesidad

de negociar para encontrar un punto, si no ideal, por lo menos cercano a tal, que es apoyado por la mayoría necesaria en el Congreso. Pero debido al hecho que se enfrenta con casi 158 individuos cuyas motivaciones son altamente personales e imposibles de prevenir, su tarea se complica hasta un punto que se puede hablar de probablemente el jugador con veto más débil entre los jugadores con veto de este país.

Su poder más fuerte como jugador con veto, el veto presidencial, no tiene un impacto igual que en otros países porque debido a la situación en el Congreso, nunca va a poder estar seguro que no se logra la mayoría necesaria para superar el veto, lo que complica y debilita este poder tan crucial.

Otro obstáculo que se pone ante el Presidente como jugador con veto institucional es que en Guatemala, uno debe diferenciar entre el Presidente de la República como jugador con veto individual y el jugador con veto institucional que es el Poder Ejecutivo en general, lo cual incluye al gabinete presidencial. En Guatemala, el gabinete presidencial del actual Presidente Oscar Berger es muy heterogéneo, se habla de 23 políticas de gobierno porque cada Ministro actúa por su propia cuenta y no por la autoridad del Presidente. Según los entrevistados, existen tres jugadores con veto partidarios en el Poder Ejecutivo dentro del gabinete presidencial, los cuales son particularmente fuertes y los cuales tienen incidencia política, y esos son los Ministros de Comunicación, de Educación y de Agricultura. Son personas que se perfilan mucho y que quieren figurarse como futuros líderes políticos¹⁸², lo que –junto con el apoyo de la ciudadanía les permite influir directamente en la formación de políticas públicas, aunque a veces se ven desahogados por otros jugadores con veto no institucionales.

Otro factor que hay que tomar en consideración cuando se quiere evaluar la potestad del Presidente de la República en Guatemala de poder ejercer su potestad como jugador con veto institucional es la relación que tiene con el sector empresarial del país, el gobierno está caracterizado como un gobierno de los empresarios, varios Ministros vienen directamente de este sector o obedecen a sus ordenes y generalmente, parecen tener mucha incidencia, hasta el punto que varios entrevistados nos confirmaron que es el sector empresarial el que de verdad controla el país¹⁸³. Pero vamos a concentrarnos en esta pregunta más adelante, por ahora basta con la evaluación que el jugador con veto institucional que es el Presidente, quien no parece tener mucha incidencia y parece improbable que podría impedir un cambio del statu quo cuando se encuentra la mayoría necesaria de actores en el Parlamento que superan su propuesta, lo que de facto convierte al Presidente – aunque por sus potestades siempre se considera como un jugador con veto institucional- en un jugador con veto partidario particularmente débil.

Una prueba para esta aproximación es la productividad legislativa en Guatemala. De los 250 iniciativas de ley que se introdujeron en el proceso legislativo en el 2006 y los primeros meses de 2007, solamente un 28,4% viene del gobierno, mientras que el Poder Legislativo introdujo la gran mayoría de iniciativas de ley, una situación rara vez vista en América Central, donde normalmente es el Poder Ejecutivo el que introduce la mayoría de iniciativas de ley, dominando al Poder Legislativo. Las únicas áreas donde el Poder Ejecutivo parece dominar todavía son las

¹⁸² Entrevista con Javier Dabroy, Secretario de Enlaces y Contactos en el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, 19/2/2007.

¹⁸³ Entrevista con un consultor político, 20/2/2005

áreas donde del Poder Ejecutivo tradicionalmente predomina debido a su poder de representación y negociación con actores de afuera de las instituciones tradicionales, tanto nacionales como internacionales. El sector económico y el sector internacional. Aparte de estas áreas, el Poder Ejecutivo se ve decisivamente debilitado, especialmente cuando se toma en cuenta que el número de iniciativas de leyes presentadas por la fracción del partido gobernante, la GANA, que solamente presentó un 4%, o, 7 de 178 iniciativas de ley presentadas por el Poder Legislativo.

Cuadro N° 28

Origen y área de las iniciativas de ley en Guatemala en 2006 y 2007

Área	Poder Ejecutivo	Poder Legislativo
	2006/2007	2006/2007
Asuntos Sociales	3	43
Asuntos Económicos	20	54
Asuntos Internacionales	47	15
Reforma de Estado	1	38
Asuntos Municipales	0	10
Defensa del Estado	0	8
Total	71	178

Fuente: Elaboración propia con base en datos proporcionados por el Congreso de la República de Guatemala.

Estos datos claramente cuestionan la potestad del Poder Ejecutivo, y particularmente del Presidente, de actuar como establecedor de agenda, mientras que nuestra elaboración anterior claramente muestra que no se puede considerar al Presidente como un jugador con veto ni siquiera moderadamente fuerte, hasta un punto que uno debe decir que probablemente no es un jugador con veto en la mayoría de las materias.

No tenemos la posibilidad de averiguar más en cuales materias podrá poseer la potestad de veto y en cuales ni siquiera actúa como jugador con veto, así que nos quedamos con una tendencia general, la cual presenta al Presidente de la República como un jugador con veto extraordinariamente débil.

La Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad

Los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se nombran, según normas constitucionales, por la Asamblea Legislativa, mediante listas separadas propuestas por una comisión de postulación integrada por las organizaciones civiles pertinentes¹⁸⁴, lo que crea una situación en la cual los magistrados deban un favor de nombramiento a algún poderoso, a quien van a obedecer en la mayoría de los casos, lo que destroza efectivamente la independencia judicial y crea una dependencia incalculable de cada magistrado a varios sectores o personas inidentificables y a la vez casi siempre asegura que los candidatos propuestos no fueron seleccionados por su profesionalismo o su capacidad técnica, sino por otras razones, las cuales crean una Corte

¹⁸⁴ Las organizaciones civiles incluyen en este caso un representante de las Universidades del país, los Decanos de las Facultades de Derecho o Ciencias Jurídicas y Sociales de cada Universidad del país, representantes del Colegio de Abogados y Notarios y de la Corte de Apelaciones, como está definida en la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 215.

Suprema de Justicia compuesta por jueces mediocres y dependientes de otros actores. (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica 2005, p. 139)

Se puede observar una composición muy parecida en la Corte de Constitucionalidad, debido al proceso de nombramiento de los cinco magistrados de tal organismo¹⁸⁵, cada uno de ellos es dependiente de algún otro actor en el juego político, lo que crea un organismo dividido, poco efectivo y lejos del ideal de independencia jurídica.

Debido a su composición marcadamente partidista, ha entrado en conflicto con la Corte Suprema de Justicia, particularmente por decisiones cuestionables, en varios casos actuando en contra de la disposición constitucional de los otros órganos judiciales como el Tribunal Supremo Electoral, y la propia Corte Suprema de Justicia¹⁸⁶.

Por su potestad constitucional de conocer en única instancia todas las leyes vetadas por inconstitucionalidad y otros recursos altamente influyentes, se puede considerar a la Corte de Constitucionalidad como un jugador con veto institucional que no está absorbido por ningún otro jugador con veto, o, más bien, que está absorbido por diferentes jugadores con veto en diferentes situaciones, a veces actuando por sí mismo o tal vez por otros actores o transparentes, así que nos hace imposible dar una tendencia general de su absorción o independencia como jugador con veto, igual que nos hace imposible dar una evaluación basada en hechos de cuales actores posiblemente controlan tal organismo. Sería materia de otra investigación extensa, que no podemos realizar en este momento.

La Corte Suprema de Justicia igualmente representa un jugador con veto institucional, aunque no parece tener las mismas potestades como la Corte de Constitucionalidad, especialmente porque en las materias de constitucionalidad, la Corte siempre puede invalidar la decisión de la Corte Suprema en dichas materias.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

El bloque empresarial

Como ya hemos mencionado en la sección anterior, el sector empresarial ejerce mucha influencia en Guatemala, y según el informe nacional de Guatemala incluido en esta publicación, siempre ha sabido incidir en el poder político, pero en este gobierno, ha logrado establecer una conexión directa con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, así que se puede clasificar el sector empresarial como jugador con veto no institucional y hasta como el establecedor de agenda en algunas materias de su interés.

¹⁸⁵ Según la Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 269, las siguientes instituciones tienen el derecho de nombrar un magistrado titular de la Corte de Constitucionalidad: el pleno de la Corte Suprema de Justicia, el pleno del Congreso de la República, el Presidente de la República en Consejo de Ministros, el Consejo Superior Universitario de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Asamblea del Colegio de Abogados.

¹⁸⁶ En un caso ocurrido en julio de 2003, decidió amparar el recurso presentado por Efraín Ríos Montt y ordenó al Tribunal Supremo Electoral que lo inscribiera como candidato presidencial, pese a la decisión aplicada anteriormente por el Tribunal Supremo Electoral, la Corte Suprema de Justicia, y la propia Corte de Constitucionalidad, con base en la opinión de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El hecho que se llama a este gobierno “gobierno de los empresarios” nos alerta a este desarrollo, igual que las diferencias obvias que se pueden observar entre el Presidente y algunos de sus Ministros, lo que ha llevado a la interpelación y la sustitución de varios Ministros. Aunque no podemos declararlo con seguridad, es probable que el interés económico, aparte de razones personales y profesionales, hayan jugado un papel importante en estas ocurrencias.

Nuestros entrevistados afirman esta posición, todos estiman que el poder empresarial es uno de los grupos de presión más poderosos en el país, hasta algunos lo consideran como el establecedor de agenda principal de Guatemala, controlando hasta los poderes institucionales: “*Los grupos económicos manejan a otro nivel. Ellos dicen quienes se van a quedar en el poder y quien va a ser el próximo presidente*”¹⁸⁷. Varios otros actores nos confirman esta evaluación de la potestad del sector económico, aunque algunos no llegan hasta el punto de considerarlo el establecedor de agenda más decisivo del país, todos concuerdan que ejercen mucha influencia sobre la formación de políticas públicas, lo que les convierte claramente en un jugador con veto no institucional.

No queremos apoyar la suposición que el sector económico es una entidad estable y cohesionada, estamos claros que existen varias agrupaciones importantes que tienen intereses distintos y un nivel de influencia distinto, aunque compartimos la tesis de la señora Conde, consultora de esta publicación, que el sector empresarial ha logrado una organización sólida desde hace muchos años y que en general, no existen grupos totalmente opuestos, lo que convierte el sector empresarial probablemente en el sector con mejor coherencia del país.

El mejor ejemplo será el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, o CACIF, lo cual aglutina a 60 000 empresariales organizados en varias Cámaras y gremiales, con más de dos millones de guatemaltecos trabajando para ellos. Varios entrevistados mencionaron particularmente esta entidad como crucial en la incidencia del sector empresarial en la política pública, por lo tanto la mencionamos aparte, lo que no significa que no existen otras organizaciones empresariales que igualmente pueden actuar como un jugador con veto, cuando sus intereses están en cuestión.

Por la variedad de grupos aglutinados en el CACIF, entre ellos los azucareros, los exportadores, la industria, el turismo, la construcción y el grupo financiero, juega un papel clave en juntar los intereses distintos y darles una voz unida, lo que le convierte en un jugador con veto que potencialmente tiene intereses en la mayoría de las materias que son tratadas por la legislación, lo que asegura que su papel es una constante en el juego político.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación en Guatemala parecen – por lo menos en esta legislatura- ser absorbidos por el jugador con veto institucional que es el gobierno, con todas sus contradicciones mencionadas anteriormente. Según el informe nacional de esta publicación, actúan como aliados de las políticas del Estado, particularmente porque estas están a favor del sector empresarial, o más bien, cuando promueven políticas neoliberales.

¹⁸⁷ Entrevista con el Dr. Marco Sagastume, Director de Derechos Humanos en la Universidad San Carlos, 20/2/2007

La mejor prueba de este hecho fue la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la República Dominicana, la cual no fue ni criticada ni atacada en los medios de comunicación comerciales, lo que condujo a la rápida aprobación de dicho tratado.

Por lo tanto nos queda constatar que –aunque cuentan con niveles de confianza altos en la ciudadanía- o, como uno de los entrevistados constata, “*la Prensa tiene mucha influencia en las creencias de los ciudadanos*”¹⁸⁸, actualmente no actúa como un jugador con veto independiente.

El Magisterio Nacional

Para este gobierno, el grupo de presión más fuerte parece ser la Asamblea Nacional Magisterial, que logro paralizar el ciclo escolar por casi un mes, lo que resultó en la interpelación a la Ministra de Educación. Esto no es prueba suficiente como para poder considerar al Magisterio Nacional como un jugador con veto en las materias educativas, pero otro hecho lo parece probar. Como la señora Conde nos informa en su perfil de Guatemala, no se podía aprobar un cambio en el statu quo en el área de educación, conectado con el Plan Visión País, porque el Magisterio ejerció su influencia en el Congreso, logrando así la ratificación del dictamen desfavorable a dicha legislación.

Esta afirmación nos confirma que el Magisterio Nacional, por lo menos en vista de este hecho, puede abortar cambios del statu quo en la materia de educación cuando lo desee, dándole así definitivamente la imagen de un jugador con veto no institucional potencial, que ha ejercido su poder por lo menos en un momento en la actual legislatura.

El “Poder Oculto”

Aunque nos parece poco científico declarar que existe un jugador con veto importante, sin poder clarificar cual actor es ni de cual sector surge, nos parece decisivo incluir tal actor en este análisis, el denominado “Poder Oculto” parece ser una parte de la inteligencia militar, probablemente influenciado por grupos con raíces en la Agencia Central de Inteligencia (CIA) de los Estados Unidos, que actúa por su propia cuenta para lograr la introducción de sus intereses en el juego político.

Según la información que tenemos, este grupo podría ser responsable del asesinato de tres miembros salvadoreños del Parlamento Centroamericano en Guatemala, ocurrido a principios del 2007, pero nadie puede identificar sus motivaciones e intereses claramente, y tampoco está claro su influencia en el nivel político, así que solamente nos queda la mención de tal actor y su posible participación como jugador con veto en el proceso político, pero no contamos con más información que esta.

¹⁸⁸ Entrevista con un consultor político, 20/2/2007.

Jugadores con veto en Honduras

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

La legislatura

El sistema de partidos en Honduras es caracterizado por ser bipartidista debido a que son dos partidos (el Partido Liberal y el Partido Nacional) que dominan la escena política. Al contrario a otros países de la región, no se puede hablar de un bipartidismo polarizado, los dos partidos mayoritarios se clasifican como partidos conservadores.

Aunque existen partidos minoritarios, estos no han podido ejercer influencia ni en el Poder Ejecutivo ni en el Parlamento, aunque van ganando votos para sus partidos.

En su totalidad, el Parlamento es un jugador con veto institucional, como en todos los sistemas presidenciales de América Central, pero en este caso especial, la identificación de los jugadores con veto partidarios es más difícil, ya que El Presidente de la República no controla la fracción de su partido en la Asamblea totalmente, especialmente porque esta se parte en varias corrientes ideológicas que responden a su respetivo líder, pero no necesariamente al Presidente.

Por lo tanto, se puede considerar cada una de estas corrientes en la fracción del Partido Liberal como un jugador con veto partidario, porque para un cambio del statu quo (la aprobación de legislación en la materia en cuestión), se necesita el voto de gran mayoría de la fracción, que posee solamente un adelanto de 5,5% de votos comparado con los escaños del partido mayoritario en oposición, el Partido Nacional, y tampoco posee la mayoría calificada necesaria para algunas decisiones.

Una prueba para tal hecho es la composición del gabinete presidencial, en el cual Manuel Zelaya tenía que otorgar puestos decisivos a los líderes de las corrientes en la fracción, para ganar su apoyo¹⁸⁹ y mantener la unidad de la fracción, signo fijo para la existencia de jugadores con veto sin los cuales el establecedor de agenda (regularmente el Presidente de la República) no puede alcanzar sus metas.

Según la información disponible, constatamos que no se puede considerar a los partidos de posición como jugadores con veto partidarios. El Presidente Zelaya ha podido mantener la disciplina de su fracción hasta el momento, aunque más bien, como antes mencionamos, por concesiones y no por su autoridad inherente. Por lo tanto, puede contar con los votos de su fracción, los que bastan para la aprobación de proyectos de ley. El informe nacional de este país nos muestra que la oposición hasta ahora no ha podido utilizar los mecanismos de control parlamentario a su favor, y se limita a intentar retrasar la aprobación de proyectos de ley por mecanismos informales (rompimiento del quórum, uso de mociones) sin poder impedirla.

El ejercicio de veto en esta legislatura comprueba eso, hasta ahora, el Presidente Zelaya no ha vetado ningún proyecto de ley, lo que apoya nuestra tesis que los únicos jugadores con veto

¹⁸⁹ Véase el informe nacional de Honduras de Meza/Pineda en esta publicación para más información sobre este asunto

partidarios en la Asamblea se encuentran en la fracción del mismo Presidente y no en la oposición parlamentaria: Así, el Presidente como establecedor de agenda principal trata de encontrar un consenso antes de la introducción del proyecto de ley en la corriente legislativa, sea por concesiones en puestos, sea por modificaciones del proyecto o otros métodos menos transparentes y, por lo tanto, se asegura de un proyecto de ley que no va a estar modificado en una gran escala en el proceso legislativo, porque la mayoría necesaria ya ha consentido el proyecto antes.

Cuadro N° 29

<i>Constelación de fracciones parlamentarias en Honduras</i>	
<i>Partido Político</i>	<i>Esaños</i>
Partido Liberal	62
Partido Nacional	55
Partido Unificación Democrática	5
Partido Demócrata Cristiano	4
Partido Innovación y Unidad Social Demócrata	2

El Presidente de la Republica

El Presidente de la República siempre es un jugador con veto institucional debido a las potestades constitucionales de las que goza, pero en Honduras, es particularmente la potestad de ejercer el veto que le convierte en jugador con veto importante, ya que aunque no controla la fracción de su partido en su totalidad, hasta ahora ha podido mantener el apoyo de los líderes de las corrientes en la fracción, lo que garantiza la disciplina partidaria por lo menos por el tiempo que el Presidente cumple con las concesiones a dichos líderes.

La oposición parlamentaria no posee la cantidad de esaños suficiente para poder superar un veto presidencial, y por el proceso del nombramiento de las comisiones legislativas, no posee la mayoría en estos, lo que le hace difícil influir en la modificación o introducción de proyectos de ley. Pero aunque lograrían un consenso entre ellos – situación que no es probable- , siempre será imposible superar un veto presidencial.

Por lo tanto, el Presidente de la República es un jugador con veto institucional en la situación actual, así como el establecedor de agenda en la mayoría de las materias. Cuando pierde el apoyo de su fracción, la situación puede cambiar y le podría convertir en un actor sin poder, pero debido a las tensiones entre los dos partidos mayoritarios, no parece probable, por lo menos en el corto plazo.

Existe información que apoya la sospecha de que el Presidente Zelaya más bien es un jugador con veto cuyas acciones están limitadas en algunas materias, en las cuales tiene que conceder a sectores no institucionales, cuyas propuestas no necesariamente reflejan el punto ideal del Presidente, pero a las que tiene que obedecer: El Presidente mismo manifestó que los que verdaderamente mandan son algunos sectores que *“tienen secuestrados los recursos del Estado*

*en todas las áreas de la sociedad, unos a través de leyes, a través de estatutos, de privilegios, de concesiones, de contratos, a través de acuerdos*¹⁹⁰.

Aunque quedan dudas, podemos percibir a tales sectores como jugadores con veto no institucionales con toda seguridad, aunque no queremos atrevernos a proclamarles los dueños del país, como el Presidente Zelaya lo ha hecho. Él identifica estos sectores como “*una triangulación muy fuerte entre medios de comunicación, propietarios de medios de comunicación, grupos de poder económico con intereses particulares y personales*”¹⁹¹.

Cuando llegamos a la identificación de los jugadores con veto no institucionales en Honduras, vamos a detallar esta suposición, pero por ahora basta con mencionar que en algunas materias, el jugador con veto institucional que es el Presidente de la República parece ser absorbido por otros jugadores con veto, pero no necesariamente por una punto ideal compartido, sino por otras razones más complejas, hecho que limita seriamente el poder de este jugador con veto en algunas materias.

No obstante, no podemos identificar con seguridad todas las materias afectadas, así que solamente nos queda la mención de tal hecho, sin poder hacer la acusación más específica.

La Corte Suprema

La Corte Suprema de Justicia de Honduras es un jugador con veto institucional, porque puede declarar inconstitucional – y consecuentemente desechar- cualquier proyecto de ley que fue vetado por inconstitucionalidad antes de que se implemente, así como puede declarar inconstitucional leyes a posteriori.

En Honduras, la Corte Suprema de Justicia parece ser absorbida por los otros jugadores con veto institucionales, debido a que no se reporta ningún conflicto abierto entre los poderes y debido al hecho que no existe la potestad de la Consulta de Constitucionalidad, que la oposición parlamentaria en otros países usa para impedir o retrasar un cambio del statu quo.

Los magistrados de tal organismo están nombrados por la Asamblea Legislativa, por mayoría absoluta, lo que implica que los magistrados probablemente comparten los valores de la centro-derecha, porque ambos partidos mayoritarios poseen esta ideología, lo que hace difícil que surjan tensiones fuertes entre cualquiera de los poderes tradicionales, efectivamente convirtiendo a la Corte Suprema de Justicia en un jugador con veto institucional cuya posición es absorbida por los otros dos jugadores con veto institucionales.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

El bloque empresarial y los medios de comunicación

En Honduras, existe una larga tradición de favorecer a los sectores empresariales de parte de la administración política, ya sea en el pasado gobierno de Maduro o en el actual de Zelaya,

¹⁹⁰ Diario Tiempo, 15 de mayo 2007, informe de Meza/Pineda de esta publicación

¹⁹¹ *Ibid.*

probablemente por el carácter conservador de ambos partidos mayoritarios, que facilita a tales sectores ejercer presión con éxito.

En Honduras, no podemos distinguir entre los medios de comunicación como un poder independiente y el sector económico como un grupo que intenta influir en los medios de comunicación, más bien hay que constatar que no existe tal diferencia: Todos los medios de comunicación grandes pertenecen a empresarios importantes del país, lo que convierte a este actor en un jugador con veto no institucional decisivo, sino en un establecedor de agenda en algunas materias y cuando surge el interés.

Existen varios jugadores con veto de tal estilo, es decir, varios grupos fácticos empresariales que cuentan con el apoyo de algún medio de comunicación grande del país, pero el jugador con veto más decisivo en dicho sector en este gobierno es el Grupo de Farallones, denominado por la residencia de playa en el caribe hondureño que pertenece al líder de tal grupo, Miguel Facussé.

Según el Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH), “*unas 50 familias controlan el país, tanto en el aspecto financiero como político*” (FOSDEH 2007, p.12), y entre tales, el Grupo Farallones actualmente establece la agenda en todas las materias financieras y económicas e impiden políticas desfavorables a ellos.

Mejor prueba de eso es la cita que tenía el Presidente Zelaya en dicha residencia, y en la cual el Grupo solicitó unos mil millones de dólares al gobierno para promover estrategias económicas específicas, entre ellas la promoción de la palma africana y del turismo. Actualmente parece que el Presidente va a obedecer a la solicitud, siendo absorbido por tal Grupo como jugador con veto y entregando a ellos el poder de establecimiento de agenda a plena vista.

El FOSDEH menciona otras agrupaciones influyentes que hay que percibir como jugadores con veto en materias particulares, como el sector financiero, el sector comercial y los dedicados a la infraestructura, pero carece de información más detallada¹⁹².

Jugadores con veto en El Salvador

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

La legislatura

La legislatura en El Salvador tiene potestades bastante fuertes comparadas con otros países: En los últimos años, el número de escaños del partido oficial ARENA – que controla la presidencia desde hace más que 15 años- se redujo enormemente, aunque logró ganar la mayoría de los escaños otra vez en las últimas elecciones legislativas de 2006. Desde entonces, gobierna por medio de una coalición con el PCD y el PCN, asegurándose así de una mayoría calificada.

¹⁹² Véase también FOSDEH 2007, p.12 para más detalles y una vista conjunta del contexto de esta cuestión.

Constelación de fracciones parlamentarias en El Salvador

Partido	1991	1994	1997	2000	2003	2006
ARENA	39	39	28	29	27	34
FMLN	-	21	27	31	31	32
PDC	26	18	7	5	5	6
PCN	9	4	11	14	16	10
CD-CDU	8	1	2	3	5	2
Otros	2	1	9	2	-	-

Fuente: Whitehead 2005 y elaboración propia

En El Salvador, existen cinco partidos con representación legislativa, de esos sólo dos dominan el escenario nacional, así que se clasifica el sistema de partidos como un pluralismo polarizado (Whitehead et al. 2005, p.35).

Mientras que la legislatura es un jugador de veto institucional debido a su rol en el proceso de formación de ley, se pueden identificar varios jugadores con veto partidarios en la Asamblea. La fracción legislativa del ARENA como fracción oficial dispone de 34 escaños en la Asamblea, lo que le da la posibilidad de impedir una superación del veto presidencial para la que se necesita dos tercios de los votos de los diputados de la Asamblea, es decir 56 votos en total, una cantidad de votos inalcanzable sin los votos del ARENA. Debido al hecho que el ARENA generalmente está caracterizado por su disciplina partidaria, convierte al partido en su totalidad en un jugador con veto partidario dentro del jugador con veto institucional que es la Asamblea.

Debido al hecho que el ARENA no goza de la mayoría absoluta en la Asamblea, solamente disponiendo de 34 escaños, las fracciones más inclinadas a su posición ideológica, como el PCD y PCN juegan un papel decisivo cuando es la hora de aprobar proyectos de ley, así que se pueden clasificar ellos también como jugadores con veto partidarios, pero solamente en algunas materias y no en todas las ocasiones.

Los otros partidos, especialmente el FMLN, no disponen de escaños suficientes para poder representar un jugador con veto partidario solamente tomando en cuenta su número de escaños, porque el ARENA regularmente logra imponer sus decisiones mediante la recolección de votos de las fracciones cercanas, pero por el hecho que el FMLN históricamente es la fuerza opositora a los grupos políticos conservador-derecha, éste tiene mucho respaldo en algunas partes del pueblo. Por lo tanto, se puede clasificar también como jugador con veto partidario cuando se trata de proyectos muy populares y populistas, y el FMLN puede presionar a la coalición oficial, movilizándolo a sus fuerzas extraparlamentarias, como lo ha hecho en junio del 2005, cuando el FMLN organizó marchas simultáneas en todo el país, protestas de calle y huelgas, para apoyar su oposición en la Asamblea. Especialmente en esta legislatura, el FMLN parece estar inclinado a crear un frente de resistencia social al estilo de Nicaragua, probablemente buscando otras opciones de ejercer su influencia que solamente en la arena parlamentaria, donde nunca ha estado en una posición de dominancia.

La polarización tan alta del país ha influenciado mucho el comportamiento de las fracciones parlamentarias en la Asamblea, lo que por un lado crea una lealtad partidaria e ideológica enorme en los legisladores, pero que por otro lado casi impide cualquier consenso entre los partidos dominantes del ARENA y del FMLN.

Tsebelis constata que no se puede sustituir a los jugadores con veto institucionales por partidarios en los sistemas presidenciales debido al hecho que en tales sistemas, es casi imposible identificar los orígenes de votos particulares de los actores porque no hay ningún gobierno que dependa totalmente de la lealtad de su fracción para quedarse en el poder como en sistemas parlamentarios y entonces, los legisladores tienden a tomar otros factores - demandas de su comunidad, intereses personales y económicos- mucho más en cuenta que en sistemas parlamentarios, creando así una Asamblea en la cual uno tiene que esperar una desviación del voto partidario de cualquier legislador en cualquier momento.

No obstante, creemos que en el caso de El Salvador, uno puede hablar de jugadores con veto partidarios en el jugador con veto institucional que es la Asamblea, porque los polos ideológicos son claramente definidos y la división que existe entre ARENA y el FMLN igualmente existe en la sociedad civil, así que la cultura política y la presión pública exigen una cierta lealtad partidaria de los legisladores, si quieren quedarse en poder, lo que se ve probado por la tasa tan alta de reelección legislativa en este país¹⁹³.

Una particularidad del índice de la reelección legislativa en El Salvador consiste en que desde el 2000, el número de diputados directamente reelectos experimentó un aumento enorme, de 11 diputados que fueron diputados otra vez en la siguiente legislatura en las elecciones de 2000 pasaron a 21 en el próximo periodo y 55 en la transición de la Asamblea del periodo de 2003-06 a la Asamblea actual.

Además, la tasa de reelección de los diputados miembros de los partidos políticos del esquema conservador-derecha, el ARENA y el PCN, se muestra especialmente alta, lo que – en nuestra opinión- prueba la disciplina partidaria de tales partidos. El FMLN, a contrario, posee pocos legisladores directamente reeligidos, lo que vemos ligado con la repetitiva fragmentación de la fracción de este partido en las legislaturas.

Nuestro argumento es que – cuando la tasa de reelección directa de una fracción es alta y la polarización de un sistema de partidos políticos muy pronunciado- se hace más fácil identificar a los jugadores con veto partidarios en una Asamblea, porque es más probable que los legisladores de dichas fracciones siempre votan con su fracción y no desvían, pudiendo así definir con más precisión la constelación de jugadores con veto en la Asamblea.

Por lo tanto asumimos que, aunque no se les puede identificar con precisión total para cada momento del periodo, existen varios jugadores con veto duraderos y coherentes en la Asamblea Legislativa de El Salvador, entre ellos especialmente la fracción del ARENA, el PCN como partido inclinado a prestar votos a la fracción gobernante, y la fracción del FMLN, cuando la materia en cuestión es suficientemente sensible para movilizar su apoyo extraparlamentario.

¹⁹³ En El Salvador, un 64.3% de los diputados fueron reelectos.

El Presidente de la Republica

Mientras que en el gobierno anterior, el de Francisco Flores, el Presidente de la República se vio seriamente debilitado debido a la situación en la cual la fracción parlamentaria de su partido no contó con los escaños suficientes para alcanzar las mayorías necesarias, lo que llevó a la dominancia de la oposición parlamentaria en el Poder Legislativo, el Presidente de la República actual, Antonio Saca, cuenta con suficientes votos para poder ejercer su influencia en la Asamblea, aunque solamente goza de dos escaños más que el partido de oposición más influyente, el FMLN. Eso se debe al fraccionamiento de la oposición, junto con la lealtad partidaria de los legisladores de la fracción gobernante.

Un signo para la potestad del Presidente de la República no solamente como jugador con veto institucional sino también como establecedor de agenda principal es el hecho que en el actual gobierno, el Presidente hasta ahora no ha tenido que usar sus poderes de veto presidencial para impedir legislación incompatible con sus preferencias, mientras que en el último gobierno, el Presidente Flores ha tenido que emitir un total de 58 vetos presidenciales para poder mantener su estatus como establecedor de agenda.

Debido al transfuguismo en la fracción del FMLN, actualmente ya no cuenta de los votos necesarios para superar un veto presidencial, y un acuerdo con las otras fracciones de oposición es improbable, así que se puede resumir que el Presidente de la República actualmente se enfrenta con una constelación de jugadores con veto favorable a él, así que podemos constatar que es un jugador con veto institucional poderoso, quien tiene la potestad de establecer la agenda en la mayoría de los casos.

Una limitación de su poder no surge, como normalmente es el caso, de la Asamblea Legislativa, sino de otros actores con influencia sobre él, como de la Corte Suprema y particularmente del sector empresarial, influencia que más bien se deja caracterizar como dominancia sobre el Presidente de la República, así que probablemente esté absorbido por dicho jugador con veto no institucional.

Pero vamos a investigar esta materia más adelante, cuando caracterizamos el sector empresarial como jugador con veto.

La Corte Suprema

En los últimos años, la Corte Suprema de Justicia plenamente ha asumido el papel de un jugador con veto institucional, situación que no ha sido así siempre. El conflicto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ha alcanzado niveles muy altos especialmente en el periodo de gobierno de Francisco Flores, y desde entonces, no se ha podido observar un signo de la búsqueda de consenso, el conflicto se hizo público cuando el Poder Ejecutivo lanzó el Plan Mano Dura y el proyecto de “Ley Antimaras” con el fin de mostrar dureza ante de las pandillas juveniles, penando la pertenencia de jóvenes a pandillas, el uso de tatuajes y la asociación de jóvenes en la calle.

Muchos jueces se negaron a la aplicación de dicha ley, considerándolo inconstitucional, y eso provocó que el Presidente Flores públicamente criticara a dichos jueces, pero también a la Corte

Suprema de Justicia porque no instaló tribunales especiales para procesar especialmente dichos jóvenes. Más aún, el Presidente creó el ente de la “Fuerza de Trabajo Permanente”, integrado por el director de la policía y varios miembros del gabinete presidencial, el cual tenía la única tarea de ejercer presión sobre los jueces para que aplicarían dicha ley.

Consecuentemente, la Corte Suprema de Justicia declaró la ley inconstitucional.

Cuando el gobierno actual empezó su trabajo, el Presidente Saca tomó el Plan de Mano Dura y lo convirtió en el Plan Súper Mano Dura, en el transcurso de su creación llamando a mesas de trabajo a representantes de la sociedad civil y el Poder Judicial para asegurarse de su cooperación para reformar el Código Penal y Procesal Penal en tal manera que permitiera la aplicación del nuevo Plan.

Pero este Plan, aprobado por el Poder Judicial, no ha tenido el éxito esperado, así que el Poder Ejecutivo otra vez empezó a recurrir a instrumentos legales, que colisionaron con las normas constitucionales, así que el Poder Judicial se encuentra actualmente en un enfrentamiento serio con el Poder Ejecutivo, situación que impide una solución viable del problema de las pandillas juveniles.

Estas ocurrencias muestran con certeza que la Corte Suprema incorpora un jugador con veto institucional, que no fue absorbido por otros jugadores con veto institucionales, como es la situación común en otros países.

La Corte Suprema en varias ocasiones se ha negado a aplicar leyes que fueron aprobadas en el proceso tradicional de la formación de políticas, es decir, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo –los dos otros jugadores con veto institucionales- ambos aprobaron dichas leyes. La negación de los jueces y la consecuente declaración de inconstitucionalidad de la Corte Suprema de Justicia muestran que se le puede identificar como un actor independiente. El enfrentamiento que siguió resultó inaplicable a las leyes del Plan de Súper Mano Dura, lo que prueba que la Corte es un jugador con veto institucional, sin que un cambio del statu quo es casi imposible.

Las leyes fueron aprobadas, pero un cambio del statu quo implica que las normas nuevas son aceptadas por todos los actores decisivos, cosa que no se dio en El Salvador, y que por lo tanto, prueba que la Corte Suprema de Justicia actualmente es un jugador con veto institucional.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

El bloque empresarial

En El Salvador, existe un bloque de actores de la sociedad civil, asociados con el empresariado y el capital salvadoreño que se puede considerar, por varios razones, como un jugador con veto enormemente influyente, hasta el punto que se hace difícil comprobar si es el jugador con veto denominado poder económico que está absorbido en el jugador con veto institucional que es el Ejecutivo, o si es el Ejecutivo quien absorbe al poder económico debido a que es él que implementa las políticas propuestas y, consecuentemente, tiene la última palabra en su formación.

Estudios recientes han resumido la relación entre el Poder Ejecutivo y el sector empresarial como un ejemplo para la “captura de Estado” por parte del bloque empresarial, especialmente por su influencia en el partido ARENA. Esta presunción implica que es el poder empresarial el que controla al Poder Ejecutivo, lo que sería la absorción del jugador con veto institucional del Poder Ejecutivo por el jugador con veto no institucional del bloque empresarial. Pero para poder acercarse a una evaluación más detallada, hay que investigar la relación entre los dos jugadores con veto todavía con más profundidad, cosa que no podemos realizar en este estudio, así que nos queda solamente hacer una evaluación preliminar, que debe estar probado por otros estudios en un punto más adelante.

Lo que sí podemos discernir es la estructura superficial de la que bloque empresarial goza para ejercer su influencia sobre la formación de políticas públicas en El Salvador: Existen dos entes decisivos que determinan la manera en la cual el bloque empresarial se expresa, y éstos son, por un lado, la Asociación Nacional de la Empresa Privada (ANEP) y, por otro lado, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES).

ANEP es la organización gremial empresarial más grande del país, aglutina a 38 gremiales, las cuales tienen más de 10 mil empresas en todo el país. La Asociación mantiene una relación constante con el Poder Ejecutivo y la Presidencia, se involucra en todas las actividades que podrán influir a la vida empresarial del país, lo que significa que ejerce presión en materias de la política fiscal, política monetaria, política crediticia, salarios mínimos, leyes laborales y tratados internacionales. (Whitehead 2006, p.51)

FUSADES se describe mejor como un think-tank del sector empresarial para promover el desarrollo social y económico del país, y ha dejado su huella en el diseño de las políticas económicas y sociales del país, especialmente en la reestructuración de la economía en las décadas de las ochenta y noventa.

Ambas organizaciones están claramente vinculadas con el partido ARENA, la prueba más visible para este hecho es la inserción de los representantes del poder económico en los puestos de poder político del país. Los vicepresidentes de la República y los designados a la Presidencia en los últimos gobiernos del ARENA son personas que pertenecen en una manera u otra al bloque empresarial, una mejor prueba de eso es el último gobierno, en el cual el Presidente de la República y los funcionarios públicos más cercanos a él provenían de puestos de la ANEP y de FUSADES. El actual Presidente de la República, Elías Antonio Saca González, igualmente es un empresario.

El mejor ejemplo para la conexión entre el bloque empresarial y el gobierno es la manera en la cual se abordan las temas económicos en la formación de las políticas públicas en El Salvador. El Poder Ejecutivo tiende a no permitir un debate sobre sus propuestas en dicha materia, o como una funcionaria de FUSADES nos confirmó: “Los temas económicos ni siquiera están dispuestos para negociar”¹⁹⁴.

¹⁹⁴ Entrevista con Dr. Nidia Hidalgo, FUSADES, 14/3/07

Sin embargo, queda claro que existen bastantes razones por las cuales se puede considerar el bloque empresarial como un jugador con veto no institucional en las materias que son de interés para éste, regularmente tomando el papel del establecedor de agenda en dichos temas.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación juegan un papel crucial en El Salvador, especialmente debido a los bajos niveles de confianza de la ciudadanía en los Poderes tradicionales. Mientras que los medios de comunicación gozan de una confianza muy alta en la ciudadanía (67.1% de la ciudadanía confía en éstos), los Poderes tradicionales carecen de dicho nivel de confianza¹⁹⁵, lo que provoca que los ciudadanos tiendan a utilizar los medios de comunicación para presentar y resolver los problemas cotidianos de la comunidad.

Pero debido al hecho que los medios más influyentes¹⁹⁶ parecen estar alineados ideológicamente con la derecha política del país, representados en ARENA, y tomando en cuenta la cuota de publicidad que aporta el gobierno, se puede discernir que este jugador con veto potencial en la mayoría de los casos está absorbido por el jugador con veto institucional que es el Poder Ejecutivo.

La opinión pública en El Salvador parece apoyar esta tesis, una encuesta realizada por el Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) en el 2003 muestra que el 59% de los ciudadanos piensan que los medios de comunicación claramente favorecen al partido ARENA (incorporando al Poder Ejecutivo desde la restauración de la democracia en el país), mientras que solamente un 2,5% piensa que los medios favorecen a los partidos de oposición. (IUDOP 2003 en Whitehead 2006, p. 56)

La embajada de los Estados Unidos en El Salvador

Aunque este actor no es públicamente reconocido como un actor decisivo en la formación de políticas públicas en el país, no obstante, su influencia en tal proceso es enorme: Aunque su influencia ha venido decreciendo desde la época de la guerra civil, todavía juega un papel importante en materias específicas de la política nacional, como por ejemplo en la aprobación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos.

Debido a la colaboración entre los cuerpos de seguridad salvadoreños, la policía y el ejército y las agencias federales de los Estados Unidos en el combate hacia las pandillas, el gobierno salvadoreño, especialmente por su proyecto estrella del Plan de Súper Mano Dura, se ve endeudado con dicho país, así que en materia de seguridad interna, los Estados Unidos, mediante la embajada de éste país, definitivamente es un jugador con veto no institucional, cuya aprobación es necesaria para un cambio del statu quo en esta área.

¹⁹⁵ El Gobierno (60.6) y el Tribunal Supremo Electoral (59.9) cuentan de los niveles más altos de confianza, mientras que la Corte Suprema de Justicia (53.2), la Asamblea Legislativa (52.5) cuentan con niveles mucho más bajos, seguidos por los partidos políticos (39.9), que otorgan del nivel más bajo de confianza en El Salvador. (Córdova/Cruz/Seligson 2004, p.48)

¹⁹⁶Según los entrevistados, los medios de comunicación comerciales más influyentes son la Telecorporación Salvadoreña (TCS), el Diario de Hoy y la Prensa Gráfica.

Otra materia en la cual se puede considerar a los Estados Unidos como un jugador con veto no institucional es la materia de la política exterior del país, donde se puede ver un alineamiento claro con la política de los Estados Unidos. El Salvador es el único país latinoamericano con presencia militar en Irak y ha aprobado el TLC sin mayor debate ni en el Poder Legislativo ni en la sociedad civil, aunque existen preocupaciones serias de parte de tales actores.

La prueba más clara de que los Estados Unidos es un jugador con veto en materias específicas (seguridad interna, política exterior, defensa nacional) es el contraste que existe entre la opinión pública en tales materias y las políticas que implementa el Poder Ejecutivo: Un 85,4% de la ciudadanía se muestra en contra de la política de seguir mandando tropas a Irak, con solamente un 14,6% a favor de dicha política. (IUDOP 2006, p.44), mientras que en la materia del Plan de Súper Mano Dura, la gran mayoría de la población no cree que el Plan contribuye a reducir la delincuencia en el país¹⁹⁷, ni cree que el Tratado de Libre Comercio con los Estado Unidos va a beneficiar a la gente, más bien cree que le va a perjudicar¹⁹⁸.

Este contraste tan grande solamente se deja explicar con la necesidad del Poder Ejecutivo de acercar sus propuestas al punto ideal de los estados Unidos, para que apoyen sus planes de gobierno. No podemos discernir en cuales otras materias los Estados Unidos tienen el poder de veto, debido al enfoque de este análisis, que no se encuentra en un *case study* de un país específico, sino en la identificación de las tendencias generales en América Central.

La Iglesia Católica

La iglesia católica todavía goza de una influencia significativa en la formación de políticas públicas en el país, especialmente cuando se trata de temas con un cierto peso moral como justicia económica, educación, salud, derechos humanos y transparencia institucional.

El hecho que se puede considerar a la iglesia católica como un jugador con veto en ciertos momentos, se debe al alto nivel de confianza que tienen los ciudadanos en dicha institución: En una encuesta realizada por el IUDOP, la iglesia católica claramente goza del nivel más alto de confianza de todas las instituciones del país, con 42,6% de la población teniendo mucha confianza en dicha institución. Las instituciones que siguen son las iglesias evangélicas con un nivel de mucha confianza de un 33,1% y las municipalidades con un 25,2%. (IUDOP 2006)

La iglesia católica en El Salvador se muestra dividida en dos bandos, cada uno con su influencia propia y otros niveles potenciales de veto. Mientras que el sector conservador de la iglesia muestra el potencial más grande de veto, habiendo podido impedir políticas de control de natalidad y influenciando directamente a el gobierno en preguntas de educación y salud, el sector liberal de la iglesia suele tener su influencia particularmente en el pueblo, pero no parece tener el potencial de un jugador con veto, habiendo sido debilitado por los lineamientos de Roma. (Whitehead 2006, p.61)

¹⁹⁷ Un 63,5% creen que el Plan de Súper Mano Dura contribuye nada o poco a la reducción de la delincuencia en el país, mientras que un 21,6% cree que contribuye algo, y un 14,8% constata que contribuye mucho. (IUDOP 2006, p. 59)

¹⁹⁸ Un 52,1% constata que el TLC va a perjudicar a la gente, mientras que un 26,0% cree que no cambiará nada. Solamente un 20% de los entrevistados cree que la gente normal va a beneficiar del Tratado, mientras que 2% no responde. (IUDOP 2006, p. 33)

Jugadores con veto en Nicaragua

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

La legislatura

Debido a la larga historia del bipartidismo polarizado en Nicaragua, con sus raíces en la guerra civil, todavía se ve mucha disciplina partidaria y un alineamiento ideológico claro de la mayoría de los legisladores, lo que crea una Asamblea con poco transfuguismo y fracciones claramente definidas, las cuales regularmente muestran una cohesión interna, lo que significa que – cuando goza de la mayoría necesaria para aprobar legislación sin la interferencia de otras fracciones- se puede hablar de un jugador con veto institucional que a la vez es el único jugador con veto partidario. Esta situación se dio en el gobierno de Bolaños en el periodo de 2001-2006, y en los principios del periodo anterior de Alemán, hasta cuando la fracción gobernante del PLC sufrió un quiebre interno y se dividió.

Desde las últimas elecciones de Noviembre de 2006, el partido oficial que era el partido de oposición en las dos legislaturas anteriores, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, o FSLN, ya no cuenta con la mayoría absoluta en la Asamblea, lo que crea una situación en la cual existen varios jugadores con veto partidarios dentro del jugador con veto institucional que es la Asamblea Legislativa.

En Nicaragua, la identificación de los jugadores con veto partidarios en la Asamblea toma una importancia particular porque desde las reformas constitucionales de 1995, 2000 y 2005, es el Poder Legislativo el que predomina en la toma de decisiones y en las potestades de impedir o aprobar un cambio del statu quo. Se disminuyó la potestad del Poder Ejecutivo- y del Poder Judicial- de influir en el proceso legislativo, hasta que el único poder presidencial significativo de impedir un cambio del statu quo es el veto presidencial, que en la actual situación, podrá ser superado cuando los partidos de oposición lograrían un consenso.

Debido a la composición de la Asamblea Legislativa actual (véase el *cuadro N° 32*), se puede discernir que existen tres fracciones legislativas significativamente grandes, pero solamente dos se pueden clasificar como jugadores con veto partidarios regulares, porque es entre ellas, que en la mayoría de los casos se negocia y cuya aprobación es necesaria para un cambio del statu quo, las fracciones del FSLN, como fracción gobernante, y la fracción del PLC, como fracción opositora.

Una razón importante para dicha situación, en la cual solamente dos fracciones juegan el papel vital, es la larga tradición entre negociación y enfrentamiento entre estos partidos: El “Pacto Alemán-Ortega” de 2000 impidió la participación de otros partidos políticos en la política nacional, asegurándose así un bipartidismo puro. Dichos partidos recuperaron su personería jurídica en 2003, debido una declaración de la Corte Suprema de Justicia, pero aún así, los dos

partidos mayoritarios claramente prefieren negociar entre ellos y sin la participación de otros partidos minoritarios. (Serra, López y Seligson 2004, p. 5)¹⁹⁹

Por lo tanto, clasificamos solamente las fracciones del FSLN y del PLC como jugadores con veto partidarios, aunque es probable que alguna de las otras fracciones pueda tomar el rol de jugador con veto cuando se da un quiebre en las relaciones entre el FSLN y el PLC, o cuando se trata de legislación delicada.

Cuadro N° 31

Composición de la Asamblea Nacional de Nicaragua

Partido político	Número de escaños
FSLN	38
PLC	25
ALN	23 (22 + candidato presidencial Montealegre)
MRS	5
APRE	1 (ex-presidente Bolaños)
TOTAL	90+2 (el ex-presidente y el candidato presidencial)

El Presidente de la Republica

El Presidente de la República siempre es considerado como un jugador con veto institucional por su poder de vetar e incidir en la legislación, pero existen situaciones en las cuales pierde poder debido a la constelación de poderes en el Poder Ejecutivo, que no siempre aseguran un alineamiento total al punto ideal y las preferencias del Presidente, hecho que se puede observar en Guatemala, por ejemplo.

En Nicaragua, no encontramos pruebas de que el gabinete o Ministros individuales posean la potestad de tomar el papel de un jugador con veto partidario, aunque el Presidente Ortega ha tenido que incluir figuras claves de las facciones diferentes en el FSLN en el gabinete presidencial para asegurarse de su lealtad.

Por lo tanto, solamente queda de constar que en Nicaragua, no son las potestades partidarias o la composición del Poder Ejecutivo las que impiden que el Presidente actúe como un jugador con veto regularmente, pero que son sus potestades constitucionales las que limitan su poder de impedir un cambio del statu quo indeseado. Como se señala en el informe nacional de Nicaragua de esta publicación, los poderes constitucionales presidenciales no son fuertes, aunque siempre mantienen el poder de veto, poder clave en el balance de pesos y contrapesos en un sistema presidencial.

¹⁹⁹ Luis Serra, Pedro López, Mitchell A. Seligson (2004). *La Cultura Política de la Democracia en Nicaragua, Un Estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)*

La Corte Suprema

La Corte Suprema de Justicia – aunque jugador con veto potencial- no se considera como un jugador con veto independiente y activo, particularmente por el proceso de nombramiento de los magistrados, lo que garantiza que la Corte consiste de magistrados con base partidaria, lo que efectivamente crea una situación en la cual está absorbido por otros jugadores con veto institucionales, especialmente porque según el Pacto Alemán-Ortega, se nombraron los puestos magisteriales según los porcentajes consensuados en dicho pacto.

Además, la Corte Suprema de Justicia en esta legislatura no ha mostrado su independencia de los poderes legislativos y ejecutivos, no se presenta ningún conflicto entre los poderes tradicionales actualmente, probablemente también porque el sistema judicial carece del apoyo de la ciudadanía, lo que la hace débil cuando se crea una situación de enfrentamiento, la población de Nicaragua muestra el nivel más bajo de confianza en el sistema judicial en todo Centroamérica. (Serra, López y Seligson 2004, p.72)

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

El bloque empresarial y las instituciones financieras internacionales

Aunque Nicaragua superó las medidas de estabilización impulsadas por las entidades financieras internacionales, todavía depende de estos para recursos y para apoyo en la lucha en contra de la pobreza y la economía poca dinámica.

Por lo tanto, estos pueden impedir un cambio del statu quo en el sistema económico cuando difiere de las políticas neoliberales instaladas, así que claramente hay que considerarlos como jugadores con veto no institucionales en todas las materias económicas, aunque solamente actúan como tales en escasas ocasiones.

La negociación del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos muestra que el sector económico nacional goza de cierta influencia, especialmente cuando se trata de materias laborales y económicas, pero no tenemos pruebas suficientes para declararles un jugador con veto activo y regular, aunque sí pensamos que varias organizaciones económicas representan jugadores con veto potenciales, las cuales ejercen su influencia cuando sus intereses se ven amenazados, pero que generalmente se mantienen pasivos.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación son la institución política en la que los nicaragüenses más confían, con un nivel de 70% de confianza en el 2004 (según Serra, López y Seligson 2004, p.32), lo que les convierte en un jugador con veto potencial muy fuerte, el cual a la vez podría actuar como establecedor de agenda, incidiendo cambios del statu quo simplemente por el poder de la opinión pública.

Según los estudios, eso no es el caso en Nicaragua. Los medios de comunicación grandes están claramente posicionados entre el Sandinismo (FSLN) y una posición liberal-conservadora,

aunque algunos – según los entrevistados- muestran una mayor inclinación hacia el sector empresarial (Canal 2) o la iglesia católica²⁰⁰.

El FSLN compró “Radio YA” y creó el “Canal 4”, mientras que “La Prensa”, el medio escrito más importante, claramente toma una posición conservador-liberal, lo que le ubica entre el PLC y el ALN, aunque siempre ha apoyado a los dos gobiernos recientes del PLC. .

Ninguno de los entrevistados nos pudo afirmar que los medios de comunicación actúan en una manera independiente de ciertos partidos políticos y ejercen su influencia para seguir su propia agenda, así que clasificamos los medios de comunicación como un jugador con veto potencial, el cual fue absorbido por otros jugadores con veto y por lo tanto, actúa como portavoz de ciertas posiciones, sin desarrollar un punto ideal propio.

La Iglesia Católica

En varias materias, la iglesia católica de Nicaragua ha tomado el papel de un jugador con veto para incidir o impedir legislación en áreas de su interés, así que la clasificamos como jugador con veto no institucional, particularmente en materias de alto perfil moral. El actual caso para probar esta clasificación es su papel en el tema de la penalización del aborto terapéutico. En esta discusión (presentada con más detalles en el informe nacional de Nicaragua, incluido en esta publicación) que ya lleva casi ocho años, ha podido impedir que el Movimiento Proaborto pueda ganar más seguidores y aprobar legislación que permite el aborto en ciertas circunstancias.

Particularmente se basa en el alto nivel de confianza de la ciudadanía en la iglesia católica y en el alto nivel de participación, ya que 50% de la población asiste regularmente a misas y actividades organizadas por la iglesia (Serra, López y Seligson 2004, p. 128), lo que le asegura una base amplia para ejercer su presión sobre los actores tradicionales.

Jugadores con veto en Costa Rica

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

La legislatura

Debido al rol que juega la Asamblea Legislativa en el proceso de la formación de políticas públicas y sus potestades de control sobre el Poder Ejecutivo, siempre se considera como un jugador con veto institucional en sistemas presidenciales, particularmente cuando el sistema de frenos y contrapesos se manifiesta en las normas constitucionales, como es el caso de Costa Rica.

Ahora, la pregunta que hay que investigar es la siguiente: ¿Cuál impacto tiene la composición de la Asamblea Legislativa para la formación de los jugadores con veto partidarios? ¿Existe un partido que – por su cantidad de escaños u otras razones – domina el proceso legislativo, y cual puede aprobar leyes sin necesitar el apoyo de otra fracción? ¿Qué tan fuerte es la fracción

²⁰⁰ Entrevista con Damaris Ruiz, Secretaria Ejecutiva del Red Nicaragüense por la Democracia y el Desarrollo Local, 15/2/2007

gobernante, hasta cuál punto responde al Poder Ejecutivo, qué tan disciplinada es, puede gobernar sola o carece de votos para alcanzar las mayorías necesarias para aprobar legislación?

La meta de esta sección es la identificación de jugadores con veto partidarios potenciales dentro de los jugadores con veto institucionales, decimos específicamente potenciales porque hay que tomar en cuenta que el comportamiento de los actores y la decisión de cuántos de ellos de verdad actúan como jugadores con veto depende de la materia en la cual se quiere lograr un cambio del statu quo, y que no para todas las materias los jugadores con veto son los mismos. Como ejemplo en el caso de Costa Rica, existe una coalición bastante estable a favor de un cambio en el statu quo en el sector económico, con el proyecto estrella del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC), pero esta misma coalición muy seguramente quebrará en el momento cuando el establecedor de agenda que es el Poder Ejecutivo va a introducir legislación para cambiar las normas financieras, porque en esta materia, los puntos ideales del PLN como partido gobernante y del PML, como fracción de coalición decisiva por su número de escaños no coinciden y la distancia entre dichos es inalcanzable.

Por lo tanto, vamos a intentar dar una tendencia general y una identificación de los jugadores con veto partidarios que con más regularidad interfieren en el proceso legislativo, sin poder dar la garantía que en la constelación es la misma en todas las materias o en todos los momentos de la legislatura. Lo que podemos presentar es un imagen general del trabajo político, con los actores con veto más decisivos en la mayoría de los casos, pero no podemos presentar un *case study* para cada legislación recientemente importante, con todos los actores que influyeron en la formación exacta de la legislación aprobada.

En la Costa Rica actual, tenemos una situación nunca vista antes, con una coalición multipartidista bastante estable entre la fracción gobernante del Partido Liberación Nacional (PLN), la fracción del Movimiento Libertario (PML), el Partido Restauración Nacional (PRN) y el Partido Unidad Socialcristiana (PUSC). Con los votos de todos los legisladores miembros de la coalición, se logra alcanzar la mayoría necesaria para aprobar legislación que cambia las normas constitucionales (dos tercios de los votos), lo que se necesita para aprobar el proyecto estrella del gobierno y la coalición gobernante, el TLC.

Por lo tanto, cada fracción de la coalición se puede considerar como un jugador con veto partidario, particularmente porque en la situación actual, cada voto es necesario para no perder el número de 38 legisladores, que es crucial para el gobierno. Hasta las fracciones con solamente un escaño, las cuales en otra situación no tendrían el peso político necesario para actuar como un jugador con veto partidario e interferir en la aprobación de legislación, otorgan tal impacto actualmente, lo que se presta para intentar hacer valer su peso como jugador con veto en el proyecto estrella, así como también en otras materias no relacionadas con la materia en cuestión, lo que crea mucha confusión y convierte a estas fracciones en jugadores con veto en una cantidad de materias.

Pues, establecemos que se necesita la aprobación de todos los miembros de tal coalición para un cambio del statu quo en una mayoría de materias, entonces ya identificamos cinco jugadores con veto partidarios.

Composición de la Asamblea Legislativa de Costa Rica

Partido Político	Número de Escaños
PLN	25
PAC	17
PML	6
PUSC	5
PASE	1
PFA	1
PRN	1
PUN	1
Total	57

Fuente: Elaboración propia

Otro jugador con veto, que en la mayoría de los casos actúa más en una manera informal e indirecta, por los mecanismos de control político explicados más adelante, es la fracción del Partido Acción Ciudadana, que se presenta como la oposición a la fracción gobernante del PLN, y que legitima su posición con el apoyo de su base y su ideología contrapuesta a la dominante.

La fracción del PAC ciertamente es un jugador con veto partidario potencial, pero no tiene el mismo impacto como las fracciones de la coalición gobernante actual, particularmente porque no posee la potestad de crear un escenario de amenaza para la fracción gobernante.

Por lo tanto, la identificamos como un jugador con veto partidario potencial, pero a la vez constatamos que en la mayoría de los casos, solamente puede actuar como tal cuando se trata de una legislación muy polémica, la cual afecta suficientemente al pueblo, para que el PAC pueda movilizar su apoyo ciudadano y en tal manera ejercer su potestad de veto. La materia económica es un ejemplo para tal ocurrencia, el PAC logró movilizar suficiente apoyo como para impedir el cambio del statu quo que hubiera seguido a una aprobación del TLC por la Asamblea Legislativa, aunque no logró imponer su punto ideal, que se defina como una renegociación del TLC.

Hay que mencionar que la cantidad de jugadores con veto partidarios en la Asamblea Legislativa de Costa Rica casi asegura que cualquier cambio del statu quo necesita mucho tiempo, y Tsebelis (2006, p.237) lo confirma: “*Muchos jugadores con veto con grandes distancias ideológicas entre ellos significan que la legislación sólo puede ser incremental.* Este hecho sería una explicación para el aparente inmovilismo de la Asamblea y el descontento de la ciudadanía: Según un estudio de la Universidad Nacional de Costa Rica de marzo de 2007, 56% de los costarricenses califican la labor de la Asamblea Legislativa durante el último año mala o muy mala, y la razón principal para esta evaluación era la lentitud en la aprobación de leyes y la toma de acuerdos²⁰¹, mientras que según un estudio de LAPOP, solamente un 49% de la población confían en la Asamblea Legislativa. (Vargas, Rosero y Seligson 2005)²⁰²

²⁰¹ El 26,5% de los que calificaron la labor de la Asamblea Legislativa como mala o muy mala lo hicieron por la lentitud en la aprobación de leyes, el 20,1% por el trabajo inadecuado y los errores cometidos, mientras que el 18,6% creen que los legisladores son vagos y pierden tiempo en cosas sin importancia. (IDESPO-UNA 2007, p.6)

²⁰² Vargas-Cullell, Jorge; Rosero-Bixby, Luis y Seligson, Mitchell A. (2005). *La Cultura Política de la Democracia en Costa Rica. Un Estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)*, Centro Centroamericano de Población (CCP) de la Universidad de Costa Rica. San José. pp. 163

El Presidente de la Republica

Aunque las potestades constitucionales del Presidente de la República de Costa Rica son, desde el punto de vista comparativo, débiles (Carey 1997 en Vargas, Rosero y Seligson 2006, p.4), los poderes partidarios del actual presidente Oscar Arias aseguran que actúa como un jugador con veto principal, igual que como el establecedor de agenda principal.

Según los entrevistados, Oscar Arias se aseguró de la lealtad total de los candidatos a legislador de su partido²⁰³, así que su potestad principal, el poder de vetar cualquier legislación que no coincide con sus preferencias, siempre queda como la última solución (solamente con los votos de su fracción puede impedir una superación de veto) y le asegura la posición como un jugador con veto institucional fuerte.

Además, controla el Directorio Legislativo, así que puede influir la formación de la agenda legislativa, y el Presidente de la Asamblea Legislativa, figura clave en el control sobre la Asamblea, es totalmente leal a él.

En el Poder Ejecutivo, no se encuentra ninguna figura influyente que podría actuar como un jugador con veto partidario en contra de él, tomando en cuenta que la única persona con suficiente apoyo en el pueblo igual que en el partido político y con suficiente experiencia política es el Ministro de la Presidencia, Rodrigo Arias. Pero dicha figura es absorbida por el Presidente, porque coinciden en el punto ideal igual que en sus preferencias políticas principales.

Dependiendo de la materia en cuestión, interfieren otros jugadores con veto institucionales y no institucionales que limitan su poder, así que se puede clasificar el Presidente de la República (quien absorbe el resto del las figuras del Poder Ejecutivo) como *“un actor más, uno ciertamente poderoso, pero no dominante”*. (Vargas, Rosero y Seligson 2005)

La Corte Suprema de Justicia y la Sala Constitucional

El nombramiento de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia ha asegurado que estos principalmente obedecen intereses partidarios, así que rara vez actúan como un jugador con veto independiente.

Un caso particular en el Poder Judicial es la Sala Constitucional, denominada Sala IV, establecida en las reformas constitucionales recientes: Debido al hecho que basta con el voto de diez legisladores para enviar un proyecto de ley después del segundo y antes del tercer debate a la Sala IV, que puede declarar un proyecto de ley inconstitucional y consecuentemente desecharlo.

Desde la introducción de dicho mecanismo de control legislativo, se ha usado principalmente como un mecanismo de la oposición parlamentaria, para prolongar el trámite legislativo o hasta para impedir un cambio del statu quo. La Sala IV hasta ahora no muestra una preferencia clara por un jugador con veto particular, y sus decisiones han afectado igualmente al Poder Ejecutivo y

²⁰³ Entrevista con Luís Guillermo Solís Rivera, Coordinador Regional de Investigación y Cooperación Internacional en FLACSO, 20/3/2007

a la oposición parlamentaria, así que se puede clasificar con razón como un jugador con veto partidario independiente.

Su mayor obstáculo para tomar una posición más activa como un actor independiente es el hecho que otro actor – normalmente la oposición parlamentaria- tiene que iniciar el trámite que apodera la Sala IV para actuar como jugador con veto.

Por lo tanto, se clasifica como un jugador con veto potencial, pero no siempre activo y definitivamente no es un establecedor de agenda, careciendo de la potestad de poder introducir legislación en el proceso legislativo.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

El sector empresarial

Todos los entrevistados nos confirman que hay que considerar al sector empresarial, y particularmente a las cámaras empresariales, como uno de los grupos de presión más influyentes y hasta el grupo principal. Pero su influencia en el proceso legislativo no necesariamente significa que los empresarios cuentan con el poder de veto, porque no basta con el simple hecho de que ejercen cierta influencia. Lo que importa es que pueden impedir legislación desfavorable a sus preferencias y que el establecedor de agenda, simplificadaamente el Poder Ejecutivo, necesita su aprobación para poder implementar el cambio del statu quo.

Entonces queda claro que no cada grupo de presión es un jugador con veto, lo que se necesita para tomar este rol es el peso político suficiente – o recursos vitales que se puede usar como una ventaja en la negociación y sin las cuales el establecedor de agenda no podrá mantener su posición- como para poder llenar este rol creíblemente.

En nuestra opinión, el sector empresarial goza de tales potestades, particularmente porque poseen suficientes recursos de poder amenazar al gobierno con la pérdida de su apoyo, sea financiero o moral. Esta amenaza es creíble por un lado por el hecho que el sector empresarial es vital para el desarrollo del país (trabajo, impuestos), y por otro lado porque el partido gobernante- el PLN- siempre se ha mostrado como un partido liberal, dispuesto a escuchar y apoyar las posiciones de los empresarios.

El hecho de que el país recientemente promovió la apertura comercial y la promoción de la inversión extranjera, lo que generó un dinámico sector externo y profundos cambios en la estructura de la economía costarricense (Jiménez 1998 en Vargas, Rosero y Seligson 2005), solamente aumentó las potestades de dicho sector, y a la vez comprueba el alto nivel de influencia del sector empresarial.

La manera como las negociaciones del TLC, entre el 2003 y el 2004, se llevaron a cabo, y el resultado final claramente muestra que el sector empresarial es un jugador con veto. Aunque el tratado final desfavorece a muchos sectores de la economía nacional, y claramente compromete a

otros actores, los actores económicos principales salieron ganando, implicando su influencia en las negociaciones. El hecho que el gobierno de Oscar Arias se negó de renegociar el tratado, aunque se enfrenta con una oposición fuerte, hasta en las bases de su partido, muestra que todavía ejercen su poder, y que el gobierno no puede cambiar el statu quo (no hay renegociación del tratado, hay que aprobarlo, cueste lo que cueste) sin la aprobación de este jugador con veto.

La discusión sobre el TLC ha debilitado significativamente al gobierno de Arias, y le ha costado el apoyo de muchos sectores de la ciudadanía²⁰⁴, así que no parece prudente que es solamente la decisión del gobierno de mantener el statu quo. Claramente existen otros actores, los cuales son cruciales para un cambio de la estrategia del TLC, y es lógico suponer que estos actores son los sectores que ganan más del tratado en su forma actual.

Por lo tanto, concluimos que el sector empresarial es un jugador con veto no institucional que regularmente interfiere en el proceso político, aunque no podemos discernir los jugadores con veto partidarios diferentes, porque esta constelación cambia con cada legislación propuesta y simplemente no es tema de este análisis.

En la tendencia general, podemos asegurar que el sector empresarial en general posee las potestades de actuar como un jugador con veto, y que existen pruebas que afirman que ha actuado en tal manera en varias ocasiones, pero no podemos detallar las facciones específicas que determinan cada cambio del statu quo.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación en Costa Rica no son muy polarizados, así que no se enfrentan con los límites ideológicos que disminuyen su espacio de movimiento como en otros países de la región, donde los medios de comunicación más bien parecen ser propiedad de un partido político específico, cuya agenda se convierte en la agenda del medio de comunicación.

En Costa Rica, al contrario, parecen tener una agenda propia muy definida, como nos confirman los entrevistados, y rara vez están absorbidos por otro jugador con veto, *“son un grupo de presión en sí, lo que menos son, son voceros. Todos tienen su propia agenda”*²⁰⁵, *“los medios de comunicación no son portavoces de ninguna fracción en especial, sólo cuando coincide con la línea editorial”*²⁰⁶.

Se clasifican como un jugador con veto porque, particularmente por el apoyo del pueblo y la confianza en los medios, pueden incidir e impedir cambios en el statu quo, y según nuestras informaciones, usan este poder en abundancia. Inciden en el cambio de un Ministro y hay varios casos en los cuales han tenido éxito, como en el caso del ex Viceministro de Educación, el cual tenía que renunciar después de una campaña en su contra en los medios de comunicación más influyentes del país.

²⁰⁴ Mientras que en el 2004, un 66% de la población confió en el TLC, en 2006, solamente es un 56%. Al mismo tiempo, el apoyo al gobierno nacional ha bajado de un 58% a un 53%. (Vargas/Rosero/Seligson 2006, p.46)

²⁰⁵ Entrevista con Hannia Vega, Viceministra de Planificación Nacional y Política Económica en el MIDEPLAN, 14/6/2007

²⁰⁶ Entrevista con Álvaro Murillo, Periodista de el periódico “La Nación”, 3/5/2007

Tradicionalmente, también son los medios de comunicación los que inciden en la creación de comisiones de investigación.

En resumen, los medios de comunicación en Costa Rica son independientes de un cierto partido político o una cierta ideología, pero a la vez eso no significa que no son susceptibles a ciertos intereses y que tratan su influencia con la responsabilidad necesitada para establecerse como un jugador con veto responsable y así poder aportar a la gobernabilidad y el bien del país.

Muchos de los entrevistados ven los medios más bien como actores económicos que responden a una lógica empresarial, con la meta principal de aumentar sus ganancias: *“Los medios de comunicación no tienen una línea política clara, se concentran más en su agenda comercial. Entonces sacrifican la gobernabilidad del país para vender más: lo que se vende es el desaprecio de la Asamblea Legislativa y las instituciones políticas en general”*.²⁰⁷ Muchos les den la culpa que el público en general no tiene un imagen positivo de los poderes institucionales, y especialmente de la Asamblea, porque desvalorizan su trabajo.

Por lo tanto, se pueden clasificar como un jugador con veto no institucional y un establecedor de agenda, pero a la vez hay que mencionar que sus preferencias generalmente no son previsibles y que actúan en una manera poco razonable, así que crean una situación en la cual se hace difícil para los otros jugadores con veto planear sus estrategias y proponer cambios del statu quo aceptables para todos los jugadores con veto involucrados, así que eso es un jugador con veto que dificulta la búsqueda de consensos y así la gobernabilidad, aunque en ocasiones alerta a los actores de tomar en cuenta la opinión del pueblo, lo que abre la posibilidad de implementar legislación más cercana a las necesidades de la ciudadanía.

El movimiento social

En los últimos años, surgió un actor en la escena política de Costa Rica, el cual definitivamente posee las potestades de convertirse en un jugador con veto regular y activo, aunque hasta ahora no ha mostrado su capacidad de participar regularmente en el juego político. Este actor y jugador con veto potencial es el movimiento social, el cual se creó a partir del “Combo ICE” y el cual en la actualidad incide e interfiere en el debate sobre la aprobación del TLC.

La clasificamos como un jugador con veto no institucional porque ya en varias ocasiones ha logrado impedir la implementación de un cambio del statu quo indeseable para sus integrantes: Tomamos como ejemplo el “Combo ICE”, en el cual logró impedir que la legislación ya aprobada por la Asamblea Legislativa y el Presidente de la República acerca de la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad se implementará, y eso solamente por la fuerza de las manifestaciones y el descontento ciudadano.

Otro ejemplo sería el actual debate sobre la aprobación del TLC, en el cual el movimiento social, junto con otros jugadores con veto partidarios en la Asamblea Legislativa han logrado el cambio del trámite ordinario de un proyecto de ley a una consulta popular, cambio que introduce en el juego político, el jugador con veto que es el pueblo.

²⁰⁷ Entrevista con César Zúñiga, Asesor del Diputado Guillermo Masei, Asamblea Legislativa, 26/3/2007

Aunque caracterizamos el movimiento social en general como un jugador con veto, hay que tomar en cuenta que los integrantes de semejante movimiento no son tan unidos como parece y que existen varios jugadores con veto partidarios en el mismo movimiento, así que no se puede discernir las preferencias y el punto ideal exacto de este actor con facilidad, debido a que las facciones diferentes de dicho movimiento poseen otras metas específicas y, por lo tanto, utilizan otras estrategias y métodos de incidencia.

Aún así nos parece importante incluir este jugador con veto en las consideraciones porque no queda para cuestionar que, mientras que los parlamentos de la República Dominicana y resto de los países centroamericanos y de los Estados Unidos ya ratificaron el TLC, Costa Rica es el único país que, a la fecha de la redacción de este informe, no lo ha ratificado, lo que sin duda alguna comprueba el poder de veto que este actor tiene.

Jugadores con veto en Panamá

- *Jugadores con veto institucionales y partidarios*

La legislatura

En la actual legislatura, la Asamblea se divide generalmente en dos fracciones: por un lado, la fracción gobernante del PRD y su aliado, el Partido Popular, y por otro lado, los otros partidos, con el Partido Arnulfista como el partido opuesto más influyente.

Pero existen varias diferencias entre las dos fracciones que hacen que no se pueda considerar ningún partido de oposición como un jugador con veto partidario. Primeramente, no poseen una ideología partidaria, lo que les hace difícil mantener la disciplina y lealtad partidaria necesaria para presentar un poder suficientemente cohesionado como para poder ejercer su influencia. En segundo lugar y conectado con el primer argumento, no tienen experiencia en la creación de alianzas estables, así que no logran unir sus diferentes intereses - y en algunos casos similares- para trabajar juntos.

Hasta ahora, la oposición en la actual legislatura no ha podido ejercer influencia en el proceso de legislatura, pero aparte de los poderes partidarios débiles, hay otra razón para eso y es que los poderes constitucionales y procedimientos legislativos no otorgan mecanismos fuertes a la oposición con los cuales podría influir y presionar, así que no tiene la oportunidad de ejercer su influencia formalmente, y se ha mostrado débil en la aplicación de sus potestades informales.

En cambio, el PRD y el PP son los únicos partidos cohesionados e ideológicamente fuertes de Panamá – según el informe nacional de esta publicación- y por su experiencia en la última legislatura, están acostumbrados a trabajar juntos y lograr acuerdos estables.

Aunque el PRD teóricamente goza de escaños suficientes de aprobar cambios en el statu quo sin el apoyo del PP, existe una relación de apoyo entre dichos partidos, hasta el punto que el Vice-presidente de la República actual es del PP, lo que muestra la influencia de tal partido, aunque solamente goza de un escaño legislativo, normalmente esta es una razón para marginar dicha

fracción. El hecho que eso no ha pasado nos hace considerar al PP como un jugador con veto partidario, no obstante su debilidad legislativa, particularmente porque trae la legitimidad necesaria al gobierno del PRD. El PP generalmente es considerado como el partido que ha liderado en la consecución de la democracia en el periodo de dictadura militar, convirtiéndole en un símbolo para el pueblo panameño, cosa que trae ciertos méritos por sus potestades políticas, que en este caso especial no necesariamente dependen de su cantidad de escaños.

Cuadro N° 33

Composición de la Asamblea Legislativa de Panamá

Partido Político	Número de Escaños
PRD	41
PA	17
PP	1
MOLIRENA	4
Partido Solidaridad	9
PLN	4
CD	3
TOTAL	78

EL PRD lógicamente, por ser el partido gobernante y por tener la fracción más grande en la Asamblea, que a la vez alcanza la mayoría absoluta con sus escaños sola, es un jugador con veto partidario. Su posición todavía es más fuerte por el hecho de que en Panamá, se interpreta que la mayoría absoluta, en el derecho legislativo normalmente definido como la mayoría de dos tercios de los votos, realmente contiene el voto de la mitad más uno de los votos, porcentaje que normalmente se denomina mayoría simple.

Esta definición tiene consecuencias profundas, especialmente porque significa que la mayoría de las decisiones que se harían con los votos de dos tercios, en Panamá se hacen por el voto de la mitad más uno de los votos, efectivamente creando una situación en la cual es más fácil para el establecedor de agenda regular- el Poder Ejecutivo con el partido gobernante- gozando de las mayorías necesarias y aprobando legislación.

Otra pregunta que hay que hacer tiene que ver con la relación entre el Poder Ejecutivo y el partido gobernante. ¿Puede actuar por si mismo o realmente depende del Poder Ejecutivo tanto que se puede considerar absorbido por este jugador con veto? El informe nacional apoya una posición que dice que en las últimas legislaturas, fue el Presidente - el Poder Ejecutivo- quien tenía el control total de la Asamblea, así que según esta posición, el jugador con veto partidario que es la fracción gobernante del PRD sería absorbido.

Nosotros nos ubicamos en otra posición, ya que aunque parece que el Presidente es el que manda y decide y la fracción gobernante solamente implementa las decisiones del Poder Ejecutivo, hay

que tomar en cuenta que el Presidente depende de su fracción legislativa para poder ejercer su poder en la Asamblea. Por lo tanto nos parece improbable que los líderes de la fracción no tengan ninguna influencia en las decisiones para introducir nueva legislación, aunque en la mayoría de los casos, pasará en mecanismos más informales y no se verán estas discusiones en la Asamblea.

Pero considerando todo eso, nos parece prudente tomar la fracción legislativa gobernante en cuenta como un jugador con veto partidario en la Asamblea, y no solamente como una marioneta del Poder Ejecutivo porque al fin de cuentas, es ella la que decide sobre el éxito o la derrota de las propuestas del Poder Ejecutivo.

El Presidente de la Republica

Según todos los estudios hechos sobre el sistema político de Panamá., el Presidente de la República goza de un poder extremo sobre las instituciones políticas tradicionales, por un lado por las potestades constitucionales que favorecen al Presidente y le dan un dominio sobre la actividad legislativa, y por otro lado, porque el pueblo panameño responde bien ante un líder fuerte en la Presidencia y le da la legitimidad necesaria como para gobernar con una mano fuerte, no obstante generalmente no confían en las instituciones. Solamente un 51,6% de la ciudadanía tiene confianza en las instituciones políticas, y una cantidad todavía menor en el gobierno nacional (46,8%). Pero según Pérez y Seligson (2007)²⁰⁸, esa actitud negativa ante el gobierno tiene que ver más con los casos de corrupción recientes, particularmente porque muchos panameños desean más autoridad en la política.

Consecuentemente, el Presidente de la República es un jugador con veto institucionalmente y moralmente fuerte, y por lo menos en este gobierno, el gabinete presidencial no posee una limitación de su poder, particularmente porque casi todos los miembros son figuras del partido o amigos personales, y los Ministros de la sociedad civil no poseen suficiente peso político como para poder tomar el rol de un jugador con veto activo.

La Corte Suprema

La Corte Suprema definitivamente no posee la independencia necesaria para tomar la posición de un jugador con veto activo, aunque tiene ciertas potestades que le otorgan el rol de un jugador con veto institucional, solamente que siempre ha estado absorbido por el Poder Ejecutivo, el cual nombra a los Magistrados y el cual tiene la potestad de reemplazarlos cuando actúan el contra de él.

- *Jugadores con veto potenciales y no institucionales*

Los empresarios y comerciantes

²⁰⁸ Pérez y Seligson (2007), *La Cultura Política de la Democracia en Panamá, Un Estudio del Proyecto de Opinión Pública en América Latina (OPAL)*

En Panamá, los empresarios siempre han tenido mucha influencia en la política del país, particularmente debido al gran impacto que tiene el Canal de Panamá y la zona franca para la economía y el desarrollo del país. El señor Machuca, consultor nacional y escritor del informe nacional incluido en esta publicación, constata que “*en Panamá, los empresarios y comerciantes son sectores que dependiendo de sus intereses pueden marcar una fuerte oposición para el gobierno de turno o convertirse en un aliado de estos para apoyar las políticas públicas que intenten implementar los Gobiernos Nacionales*”²⁰⁹, así describiendo muy bien el rol de un jugador con veto no institucional en la formación de las políticas de un determinado país.

Existen, como siempre es el caso cuando se habla del sector económico como un jugador con veto no institucional, varias fracciones y agrupaciones que mejor se describen como jugadores con veto partidarios dentro del jugador con veto que es el sector económico, debido a sus intereses particulares, que no siempre son exactamente iguales. Machuca menciona la Cámara de Comercio y la Asociación de Ejecutivos de Empresa como las figuras claves en ejercer presión sobre los gobiernos, pero estos claramente son solamente los actores más visibles.

Otra estrategia inherente de los actores empresariales de Panamá es el intento de convertirse en jugadores con veto no institucionales, situación que conlleva la necesidad de negociar para influir indirectamente sin tener una forma constitucional de ejercer su veto, en jugadores con veto institucionales, con todas las potestades y mecanismos de control que significa este paso.

Por lo tanto, varios empresarios han fundado partidos políticos, con la única meta de ganar un porcentaje del voto suficientemente alto como para poder usar los mecanismos constitucionales y posiblemente ganarse puestos influyentes en el Ejecutivo, por ejemplo como Ministros. El mejor ejemplo para tal estrategia es el señor Ricardo Martinelli, empresario y líder del partido Cambio Democrático, el cual ganó 3 escaños en las últimas elecciones. Varios otros empresarios siguieron su ejemplo, con más o menos éxito.

Los medios de comunicación

Los medios de comunicación en Panamá no actúan como un jugador con veto no institucional, particularmente debido a que los dueños de los medios de comunicación más importantes del país son líderes de partidos, así que efectivamente son absorbidos por las ideologías y preferencias de dichos partidos, rara vez actuando por su propia cuenta.

El comité Ecuménico de Panamá

La iglesia en Panamá siempre ha tenido mucha influencia, y siempre ha actuado más cerca de la esfera política que en otros países de Centroamérica, especialmente porque el Comité Ecuménico de Panamá, organismo que se forma por varias iglesias cristianas, entre ellas la iglesia católica, la iglesia metodista y la iglesia episcopal, se entiende como un actor activo que toma una posición política con la meta explícita de “*cambiar la realidad panameña y mundial*”²¹⁰.

²⁰⁹ Véase la sección 5.2 del informe nacional de Panamá para más información

²¹⁰ Véase también la página Web: <http://www.ecumenismo.org/quienes.html>

Una consecuencia de tal filosofía es que se tiene que tomar en cuenta como un jugador con veto no institucional decisivo, por un lado por su base amplia de seguidores y por otro lado por su valor moral y los altos niveles de confianza del pueblo. La iglesia católica otorga del nivel más alto de confianza de todas las instituciones panameñas, y con un 70,5% claramente domina a los otros organismos, como a los medios de comunicación (54,0%) y la Autoridad del Canal (49,2%), especialmente en comparación con los actores constitucionales del gobierno nacional (46,8%), la Asamblea Nacional (45,1%), la Corte Suprema (43,1%) o los partidos políticos (39,5%). (Pérez y Seligson. 2007, p.49)

Por lo tanto, hay que suponer que las resoluciones que el Comité Ecuménico emite, declarando su posición a favor o en contra del statu quo en una materia particular, tienen mucho impacto en la ciudadanía, y por lo tanto, deben ser tomados en cuenta por los establecedores de agenda a la hora de proponer un cambio del statu quo, convirtiendo a dicho organismo en un jugador con veto no institucional decisivo, y un establecedor de agenda potencial.

IV. El empoderamiento de los colectivos sociales y la emergencia de una gobernabilidad neocorporativa en la región centroamericana

Si partimos de una concepción de formulación de la política pública basada en las relaciones de múltiples intereses sean estos públicos como privados, nos daremos cuenta que las fronteras entre lo estatal y lo no estatal son dinámicas y cambiantes, pues siempre diversos colectivos sociales intentarán modificar o influir en el proceso integral de la política pública. Por tanto, estas son el resultado de constantes y efervescentes interrelaciones e interdependencias gubernamentales, como de la sociedad organizada hacia estas.

Como bien ha quedado evidenciado en el estudio de cada uno de los países de la región centroamericana, las relaciones entre los colectivos sociales y la oposición parlamentaria varían sustancialmente de un país a otro, así por ejemplo mientras que actualmente en Guatemala tener acercamientos con la oposición legislativa tiende a ser absolutamente estratégico para la toma de decisiones, en Panamá por el contrario los acercamientos van más en función de un ejercicio de oposición y en ocasiones incluso de obstrucción.

No importa el contexto o el sistema político que analicemos de la región, lo cierto es que el ejercicio neocorporativista sigue siendo el uso estratégico de mecanismos institucionalizados o no de movilización de recursos, principalmente en momentos de toma de decisiones políticas, cuya finalidad es rechazar, apoyar, formular o implementar programas o acciones afines a intereses manifiestos por grupos organizados, quienes pueden ser tanto públicos como privados.

El neocorporativismo radica entonces en la capacidad de estas *redes políticas – policy network –* para permanecer organizadas y articuladas más allá de una agenda coyuntural, pues de ser así estaríamos no ante expresiones neocorporativas sino más bien ante expresiones de la teoría pluralista – *issue networks –*. Sin embargo la capacidad de articulación de estas redes se encuentra profundamente determinada por el nivel de institucionalización de la participación ciudadana en los espacios públicos, como la cultura gubernamental en la rendición de cuentas.

La presente sección tiene como finalidad describir en una primera instancia el nivel de institucionalización de la cultura de rendición de cuentas y la participación ciudadana en la región centroamericana, para posteriormente identificar las principales tendencias neocorporativas presentes en la Centroamérica de hoy.

4.1 Institucionalización de una cultura de rendición de cuentas en la región centroamericana

La construcción democrática depende de la adopción de responsabilidades por parte de toda la ciudadanía en general, tanto de la clase política y social. Nunca como antes, los conglomerados humanos han tenido mayor urgencia de revisar las condiciones por las cuales han confiado a las instituciones democráticas la protección y tutela de sus derechos fundamentales, como condición de una convivencia que tendría que ser armónica, en todo renglón de las relaciones sociales, pero que no lo es debido a las profundas disparidades del tejido social. Situación que plantea la

necesidad de redefinir las fronteras entre el Estado y la sociedad, sea a partir de una transformación, rediseño o modernización (Oszlak 1994)²¹¹.

Entonces, la falta de legitimidad lesiona al Estado de Derecho, que resulta incapaz de contener las prácticas contrarias a la ley y a la moral. En efecto, dentro del Estado de Derecho, en el curso de la consolidación democrática en América Latina aparecen, con repetida obstinación, numerosos escenarios de falta de honestidad, transparencia y seguridad jurídica, y casos incontables de inequidad. La definición más grosera y evidente de la deshonestidad es la corrupción, especialmente en la administración pública. Entre las múltiples aproximaciones prácticas de la corrupción, es la gestión y manejo deshonesto de recursos públicos o recursos en torno a una gestión pública, lo cual asume las formas de peculado, tráfico de influencias, extorsión, abuso de información privilegiada, entre otros. Es también el cobro de comisiones, pago de favores políticos, distribución de prebendas, entre otras prácticas, tanto ilegítimas como ilegales que generan un enriquecimiento ilícito.

Para las democracias centroamericanas, los efectos de las prácticas corruptas han sido todavía más perniciosos, impidiendo la consolidación de una institucionalidad básica y confiable. Es evidente que la legitimidad de un gobierno democrático está condicionada por la responsabilidad y transparencia en el cumplimiento de las funciones. En el marco de un Estado de Derecho, las y los ciudadanos, principales víctimas de la corrupción, tienen derecho a exigir limpieza en el ejercicio de las funciones públicas. El problema de la corrupción es tan grave en la región centroamericana, que en nuestra cultura política, no con poca frecuencia, encontramos manifestaciones de tolerancia hacia ella. Como si se tratara de prácticas tan difíciles de erradicar que tiene que resultarnos un hecho natural que se ha de aprender a convivir con ellas.

Aunque han pasado ya tres décadas desde que en Centroamérica se establecieron procesos formales orientados a la formulación y aplicación de políticas públicas contra la corrupción, lo cierto es que estos esfuerzos aún son vulnerables, con poco desarrollo y pobres impactos. Algunos aspectos que caracterizan el estado de la lucha contra la corrupción en la región son: (Rivera 2005²¹²):

- Hay una brecha significativa entre la formulación de las políticas públicas y su grado de aplicación, además de no existir mecanismos adecuados para la evaluación y retroalimentación de éstas.
- Los casos de corrupción no son efectivamente detectados, las investigaciones son limitadas y las resoluciones en ocasiones son parciales. A través del procesamiento de casos de corrupción, hay numerosas áreas grises que permiten la destrucción de evidencias, la evasión de responsabilidades o el ocultamiento de los activos defraudados.
- Existe falta de integralidad en la resolución de casos de corrupción. El énfasis normalmente está puesto en la persecución y sanción de los responsables más visibles. Generalmente no se pone atención a la oportunidad y medidas requeridas para detener los casos antes que tengan consecuencias más perjudiciales, no se logran recuperar los fondos

²¹¹ Oszlak, Oscar (1994). "II Estado y sociedad: las nuevas fronteras". En Bernardo Kliksberg (ed.), *El rediseño del Estado: una perspectiva internacional*, INAP, México, p. 47-77.

²¹² Rivera S, Gustavo (2003). "Presentación" en Constitución Política de la República de Costa Rica, Editec Editores, San José

y los activos defraudados, no hay un reconocimiento de los afectados directos y se hace muy poco por formular e implementar medidas preventivas que eviten una nueva ocurrencia de los hechos en cuestión.

- Los organismos encargados de las políticas públicas y del procesamiento de los casos de corrupción operan sin integración y con presupuestos limitados. El análisis o la resolución de los casos de corrupción no se utiliza para retroalimentar la labor de implementación de políticas públicas de otras instituciones gubernamentales.
- Es restringido el ejercicio de los derechos que garantizan la participación de la ciudadanía en el ciclo de las políticas anticorrupción y del procesamiento de casos de corrupción, como el acceso a la información pública, disenso, vigilancia social, protección de denunciantes y otros.
- Existe dispersión entre grupos cívicos, gremios profesionales y empresariales, universidades y otras instituciones que cuentan con actividades o componentes anticorrupción. La comunicación entre estas iniciativas a nivel regional y local es débil, la capacidad de articulación e incidencia conjunta sigue siendo precaria y con niveles de transparencia interna que aún requieren ser mejorados.

El concepto de probidad es, dentro de sus múltiples acepciones, integridad y honradez en el obrar. Para nuestros efectos, la falta de probidad es ausencia de transparencia, que se traduce en pretendidas posiciones éticas repletas de imposturas acomodaticias, con la apariencia de lo real, tanto en el comportamiento público como en el privado. La falta de probidad suele acompañarse de diferentes estados de impunidad, y éstos generalmente se asocian con la clase política.

Gracias a la denuncia constante de las organizaciones de la sociedad civil, y a un ejercicio más libre de la libertad de expresión y del derecho a la información, hoy día podemos encontrar numerosos frentes de lucha por la eliminación de tales prácticas. El ejercicio constante de la labor de fiscalización ciudadana contribuye, en el caso de la región centroamericana, a lograr gobiernos suficientes, es decir, aquellos que cumplen honesta y eficientemente con sus funciones, para dar contenido esencial a democracias sanas que faciliten el desarrollo económico y distribuyan con justicia y equidad los frutos del crecimiento. Esos gobiernos, si erradican las prácticas deshonestas o al menos las reducen a manifestaciones mínimas, contarán con el respaldo y la confianza de los pueblos.

En la región centroamericana se usan diferentes términos para referirse a la acción de los ciudadanos a través de la cual verifican el uso de los recursos públicos en función de su eficacia y logro de objetivos en las dependencias gubernamentales. Algunos de los términos que se asocian con este tipo de acciones son: contraloría social, contraloría ciudadana y/o auditoría social.

La transparencia supone claridad de y en los procedimientos del gobierno y la administración pública. Podría afirmarse que la transparencia es un proceso por el cual las decisiones y las acciones se hacen públicas y visibles, dándose amplias explicaciones acerca de las motivaciones y razones que llevaron a adoptar tales decisiones y acciones. También, es posible afirmar que transparencia es el proceso por el cual las instituciones públicas suministran oportunamente toda la información que permite evaluar el rendimiento de esas mismas instituciones. Ahora bien, la transparencia solamente opera si los responsables de proporcionar la información están en capacidad y tienen la voluntad de hacerlo, y el receptor de la información es capaz de utilizarla para evaluar al informante bajo ciertos estándares de comportamiento.

En la Centroamérica de hoy, existe un creciente y sostenido interés por resolver los problemas de la institucionalización democrática, como base para asegurar la estabilidad y continuidad de las reformas económicas que nuestros países han venido aplicando, en la agenda del posconflicto. Además de las correcciones aplicadas a todos los programas de ajuste estructural que acrecentaron las brechas sociales y las inequidades históricas de la región, los operadores políticos han tomado conciencia de las escalas de desaprobación con que se miden las prácticas, los valores y las instituciones de la democracia, por la falta de respuestas y soluciones efectivas a las demandas ciudadanas – aunque también existe una percepción sobredimensionada acerca de la capacidad del Estado – y por el comportamiento irregular, inconsistente y deshonesto de muchos de los que ejercen cargos de elección popular, o funcionarios de los poderes públicos.

Este último, especialmente, genera una carga muy negativa en las percepciones que las y los ciudadanos tienen acerca de los mecanismos de representación política, que repercute directamente en la confianza y la credibilidad sobre esos mecanismos, lo cual se agrava por la ausencia de una cultura cívica y por las limitaciones conceptuales y los desencuentros metodológicos de la educación formal, por decir lo menos.

Este proceso de desafección política creciente todavía no es irreversible, pero se requiere de remedios y correctivos tan dramáticos como oportunos para detener la caída de las percepciones negativas. Pero esta es una tarea que deben emprender tanto los sistemas de partidos políticos en cada país – como la expresión de un mecanismo de auto-depuración de los vicios enquistados en sus estructuras formales –, como la misma vinculación ciudadana hacia las políticas públicas

Las dimensiones más comunes de participación ciudadana para la fiscalización de las políticas públicas es el nivel de gobierno local, donde a través de diferentes programas la ciudadanía puede desarrollar una relación más estrecha con las autoridades locales. En consecuencia, la misma cercanía permite resultados más notables que en aquellas prácticas que tratan de incidir en el nivel de gobierno nacional.

Al estudiar el marco jurídico de la rendición de cuentas en Centroamérica – si las constituciones políticas y las leyes establecen expresamente la obligación de las y los funcionarios públicos en rendir cuentas por sus principales acciones – se identifica que en la mayoría de los países de la región, sus constituciones no reconocen de manera explícita esta obligación. El Segundo Informe Sobre Desarrollo en Centroamérica y Panamá (2003, pp 306 – 315) menciona que en las constituciones centroamericanas no se estipula el mandato de rendir cuentas, y sólo en el caso de Costa Rica y Nicaragua el texto constitucional tiene un señalamiento claro en ese sentido²¹³.

²¹³ “(...) en el caso nicaragüense la Constitución reconoce una obligación específica referida al patrimonio de los funcionarios públicos, pero no un deber genérico para la administración pública. En Panamá, la Constitución menciona la obligación de responder a peticiones y quejas respetuosas de las y los ciudadanos. Empero, esta norma es a todas luces insuficiente, pues prevé la posibilidad de calificar el tipo de las peticiones que deben ser atendidas y no obliga a los funcionarios a responder por aquello que nadie pregunta” (Segundo Informe de sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, p.307)

Cuadro N° 34

Centroamérica: mención expresa en las constituciones, de la obligación de la administración pública de rendir cuentas. 2002

País	Mención expresa	Referencia	Norma
Costa Rica	Sí	Artículo 11	“La Administración Pública, en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios en el cumplimiento de sus deberes”
El Salvador	No	Artículo 86	“Los funcionarios del Gobierno son delegados del pueblo y no tienen más facultad que las que expresamente les da la ley”
Guatemala	No	Artículo 31 Artículo 154	“Todos los actos de la administración son públicos” “Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”
Honduras	No	Artículo 323	“Los funcionarios son depositarios de la autoridad, responsables legalmente por su conducta oficial, sujetos a la ley y jamás superiores a ella”
Nicaragua	Sí	Artículo 130 Artículo 131	“Todo funcionario del Estado debe rendir cuenta de sus bienes antes de asumir su cargo y después de entregarlo. La ley regula esta materia” “Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos”
Panamá	No	Artículo 41	“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones y quejas a los servidores públicos por motivos de interés social o particular, y el de obtener pronta resolución. El servidor público ante quien se presente una petición, consulta o queja deberá resolver del término de treinta días”

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, p. 306

En Centroamérica, sólo Panamá tiene una ley de acceso a la información y en varios países no está reconocido el *hábeas data*²¹⁴. Por lo general, el acceso a la información está regulado por otras leyes – no específicamente elaboradas para tratar de esta materia –, por jurisprudencia de los tribunales competentes y, en último término, por la discrecionalidad de las y los funcionarios públicos. (Segundo Informe Sobre Desarrollo en Centroamérica y Panamá 2003, p 309)

Cuadro N° 35

Centroamérica: leyes de acceso a la información y hábeas data. 2002

País	Hábeas data	Año	Acceso a la información
Costa Rica	NO		NO
El Salvador	NO		NO
Guatemala	NO		NO
Honduras	NO		NO
Nicaragua	NO		NO
Panamá	Ley N° 6	2002	Ley N° 6, Acceso a la Información Pública

Fuente: Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá 2003, p. 308

²¹⁴ El *hábeas data* es la acción que una persona interpone para tener acceso a información sobre ella o sus propietarios, o bien, para proteger la confidencialidad de esta información ante terceros.

Solís (2002, pp 101 – 103)²¹⁵ señala que adicionalmente al ordenamiento jurídico, sea desde la legislación constitucional como de los controles administrativos que las leyes y reglamentos específicos determinan, han de existir un conjunto de principios fundamentales que orientan la función de los empleados y servidores públicos, cuyo objeto es incrementar la honestidad, la eficacia de la gestión administrativa, así como la confianza de los ciudadanos. Estos son:

Legalidad: controla que los gobernantes, funcionarios, servidores públicos y, en general, la Administración, actuarán sometidos al ordenamiento jurídico y solo podrán realizar los actos o prestar los servicios públicos que autorice dicho ordenamiento.

Igualdad: asegura el tratamiento igualitario de todas las personas, cuestiones, temas y gestiones que se planteen ante la Administración. Por medio de este principio, se evita hacer diferencia entre dos o más personas, que se encuentren en una misma situación jurídica o en condiciones idénticas.

Neutralidad política: conserva la independencia, objetividad e imparcialidad de los funcionarios públicos, con lo cual se evitan las influencias políticas, económicas y de cualquier otra naturaleza.

Regularidad: asegura que las operaciones y actos administrativos se encuentren asentados, de forma correcta, en registros contable – financieros, presupuestarios y otras clases de archivos, en los cuales se mantenga la documentación de respaldo necesaria de los negocios y políticas públicas.

Eficiencia: pretende que la gestión de los negocios públicos maximice los resultados, a partir de una determinada cantidad de recursos, o permita cumplir con los objetivos al menor costo posible.

Eficacia: garantiza la adecuada realización de las políticas públicas, así como el cumplimiento de los objetivos y metas.

Austeridad: asegura la adecuada asignación, adquisición y conservación de los recursos públicos.

Transparencia: pretende que el ejercicio del poder se realice de cara a los administrados y evita el secreto, la negociación amañada y el contubernio.

Lealtad: asegura que el gobierno realice en función del país, la democracia, el bien común, la libertad, la justicia y la responsabilidad.

Probidad: evita la corrupción pública y privada, garantiza que la función sea una actividad al servicio del orden, la justicia, la paz y la sociedad en general.

²¹⁵ Solís, Alex (2002). “Reyes sin Corona. Rendición de cuentas y evaluación de resultados”. Impresión Gráfica del Este S.A., San José.

Responsabilidad: pretende que los funcionarios y servidores públicos respondan por sus actuaciones desde el ámbito penal, civil, disciplinario, político, moral, etc.

Entonces, una condición necesaria para la rendición de cuentas son los controles sobre la legalidad de los actos de la administración pública, los cuales en la región centroamericana se dan de forma dispersa en los articulados de diversas leyes y reglamentos, así como por el trabajo que realizan las Contralorías Generales de la República – también llamadas Tribunal Superior de Cuentas o Corte de Cuentas – y las Procuradurías de los Derechos Humanos – conocidas como Defensorías de los Habitantes o del Pueblo –.

Cuadro N° 36

Legislación que permite la agrupación ciudadana para participar en la gestión estatal y local en Centroamérica

País	Constitución Política	Legislación específica	Código Municipal
Guatemala	Diversos artículos contemplan el derecho a participar en la vida política del país (arts. 57, 98, 100, 223, etc.) Por ejemplo, el art. 98 es específico para fomentar la participación ciudadana en la "planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud."	La Ley de Descentralización, en sus artículos 17 y 19, contempla los ciudadanos puedan participar de manera organizada en "en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal para facilitar el proceso de descentralización"	En su art. 58, indica que los alcaldes de la República deberán "Promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales." Igualmente, en su artículo 132 se considera la participación de las organizaciones comunitarias en la formulación del presupuesto municipal.
Honduras	En materia constitucional, la garantía contemplada para la agrupación de los ciudadanos es la que se da para la conformación de partidos políticos y su desempeño dentro de los mismos. Derecho de petición, (Artículo 80, Constitución de la República). Derecho a la libre asociación y reunión en relación a intereses comunes de cualquier índole de los ciudadanos/as, (Artículos 72 y 74, Constitución de la República). Derecho a la libre expresión del pensamiento, (Artículos 78 y 79, Constitución de la República).	Ley de Participación Ciudadana tiene por objeto "promover, regular y establecer las instancias y mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los órganos del Estado" (art. 1). Se denomina como mecanismos de Participación Ciudadana al Plebiscito, el Referéndum, los Cabildos abiertos municipales, la Iniciativa Ciudadana y otros señalados en la Ley (art. 3). Se enumeran las siguientes instancias la Participación Ciudadana: el Foro Nacional de Participación Ciudadana, los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental, las Mesas Comunitarias de la Participación Ciudadana (art. 6).	En su art. 302 el Código Municipal de este país dicta que "Para los fines exclusivos de procurar el mejoramiento y desarrollo de las comunidades, los ciudadanos tendrán derecho a asociarse libremente en patronatos, a constituir federaciones y confederaciones. La Ley reglamentará este derecho."
El Salvador	Se contempla el derecho de la participación ciudadana para la evaluación y mejoramiento de la administración del Estado. El art. 113 dicta que promoverán "las asociaciones de tipo económico que tiendan a incrementar la riqueza nacional mediante un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y humanos, y a promover una justa distribución de los beneficios provenientes de sus actividades."	En el título IX, se considera la participación ciudadana para el seguimiento de la gestión municipal. El artículo 118 del Código dicta que los ciudadanos de un municipio "podrán constituir asociaciones comunales para participar organizadamente en el estudio, análisis de la realidad social y de los problemas y necesidades de la comunidad, así como en la elaboración e impulso de soluciones y proyectos de beneficio para la misma. Las asociaciones podrán participar en el campo social, económico, cultural, religioso, cívico, educativo y en cualquiera otra que fuere legal y provechoso a la comunidad." El Código contempla la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y cabildos abiertos informativos.	

Legislación que permite la agrupación ciudadana para participar en la gestión estatal y local en Centroamérica

País	Constitución Política	Legislación específica	Código Municipal
Nicaragua	<p>Artículo 49: contempla que los "pobladores en general y sin discriminación alguna" tienen derecho de constituir organizaciones "con el fin de lograr la realización de sus aspiraciones según sus propios intereses y participar en la construcción de una nueva sociedad".</p> <p>Artículo 50: Los ciudadanos tienen derecho de participar en igualdad de condiciones en los asuntos públicos y en la gestión estatal.</p>	<p>El país cuenta con una Ley Nacional de Participación Ciudadana. Entre sus garantías esta ley incluye la participación para la formulación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas, en el ámbito nacional, regional autónomo, departamental y local.</p>	<p>En su art. 37, se fomenta la participación colectiva o individual de los ciudadanos en la gestión del municipio. Igualmente, en su articulado el Código contempla la rendición de cuentas hacia los ciudadanos y cabildos abiertos informativos.</p>
Costa Rica	<p>En los art. 25 y 26 se garantiza el derecho ciudadano para "asociarse para fines lícitos" ya sea "para negocios privados, o para discutir asuntos políticos y examinar la conducta pública de los funcionarios." La Constitución contempla la libertad de agruparse en partidos políticos para participar en la vida política del país (art. 98)</p>	<p>La Ley de Simplificación Tributaria crea las Juntas Territoriales Vecinales: agrupaciones conformadas por representantes de la sociedad civil y sector empresarial, quienes han de definir, planificar y decidir las prioridades viales de la comunidad, las cuales serán ejecutadas con fondos de transferencia del Poder Ejecutivo a los municipios.</p>	<p>El Código Municipal, en su artículo 57, inciso e, considera como una obligación para los concejos de distrito, "Fomentar la participación activa, consciente y democrática de los vecinos en las decisiones de sus distritos." El mismo Código obliga a los funcionarios de las alcaldías a rendir cuentas públicas.</p>
Panamá	<p>El artículo 236 dispone que "los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los Consejos Municipales".</p> <p>La Constitución Política de la República, la Ley No. 50, Ley 105 y la Ley 106, incorporan a la función de planificación pública el principio de participación ciudadana. Creando oportunidades de vinculación ciudadana en los diversos niveles de gobierno y administración de las políticas públicas.</p>	<p>El Código Electoral define que "conforme a la Ley 19 de 9 de julio de 1980, se proceda a consultar a los ciudadanos del respectivo corregimiento para determinar si aprueban o no la revocatoria de mandato de un representante" (art. 318)</p>	<p>El artículo 152 establece que los acuerdos municipales pueden ser sometidos a referéndum afirmativo o positivo por los electores del municipio.</p>

Fuente: Actualización de Vargas & Zamuner 2006²¹⁶

4.2 Institucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas

Edelberto Torres-Rivas (2001, p.3-4)²¹⁷ señala que la sociedad civil existe cuando la sociedad como totalidad puede estructurarse a sí misma y coordinar sus acciones a través de un conjunto de asociaciones voluntarias. En un sentido más operacional su existencia depende de que se formen y funcione una red de organizaciones autónomas, independientes del Estado, asociaciones voluntarias que reúnen un conjunto de ciudadanos que tienen intereses comunes, y que pueden trascender el universo privado en el que surgen por la fuerza de su existencia orgánica, asociativa. Siguiendo la argumentación de Torres-Rivas, es en la base de la sociedad civil donde se encuentra el individuo particular y sus intereses personales, y es sólo a través de la suma de intereses individuales, es decir la asociatividad y solidaridad, que la sociedad civil cobra vida.

²¹⁶ Vargas, Jean Paul & Zamuner Diego. 2006 "Dalla retorica partecipativa alla realtà quotidiana: lo stato attuale della democrazia partecipativa in America centrale", Democracia e Diritto, Italia.

²¹⁷ Torres – Rivas, Edelberto (2001) "La Sociedad civil en la construcción democrática desde una perspectiva crítica". En: *Revista Instituciones y desarrollo*, N° 8- 9, mayo 2001.

Bajo esta idea, la sociedad civil tiene una doble condición: privada en sus orígenes y pública en su dinámica, ya que es en la vida pública donde los intereses colectivos se realizan. Para Torres-Rivas se requiere de cuatro condiciones básicas para que exista una sociedad civil:

- Un conjunto de organizaciones de la más diversa naturaleza, lo que se llama una red de asociaciones (asociacionismo) que surgen desde los espacios de la comunidad
- La red de asociaciones se organizan y actúan en la vida pública de manera independiente del Estado, sus agentes y de los poderes fácticos, lo cual significa que su autonomía les permite oponerse o aproximarse a los poderes públicos, es decir, tener como referente de sus demandas y conflictos al Estado. Las asociaciones contribuyen de forma significativa a trazar el curso de la vida social, especialmente el que se origina en las estructuras del poder público.
- Se constituye un “colectivo” que no traduzca su existencia en la posibilidad de hacer vida pública, “hacer política”, de participar en el debate público como una organización político – partidaria. Las asociaciones de la Sociedad Civil no suplantán a los partidos políticos, pero en tanto modalidad de participación pública, los pueden complementar estrechamente en determinadas circunstancias
- Las organizaciones y su actuación pública tienen que hacerse conforme las normas legales, los principios que ordenan a la sociedad y que dicta el Estado de Derecho.

Bombarolo (2003, pp 258 - 259) reflexionando entorno al surgimiento de los canales institucionalizados de participación ciudadana en América Latina, señala que estos se han dado por una combinación de motivaciones internas y externas en las relaciones entre actores políticos y sociales, de las cuales se derivan de al menos cinco cuestiones principales:

- La presión continuada de las luchas populares realizadas a lo largo del Siglo XX – movimientos sociales de diversa naturaleza –.
- El debilitamiento de las economías nacionales – principalmente de las cuentas fiscales, que mermaron considerablemente la capacidad de acción del Estado –.
- La necesidad de abrir – y de controlar en algunos casos – nuevos canales para el ingreso de recursos internacionales – muchos de ellos dirigidos a organizaciones sociales –.
- El acelerado desmoronamiento de la trama social sostenida en la formalidad del mercado de trabajo – que se informalizó dejando cada vez más excluidos de filiación –.
- La presión ejercida por “el clima de la época” – conflictos ideológicos imperantes en la época –.

En el caso de la región centroamericana existe otra motivación básica que ha promovido la institucionalización de los canales de participación ciudadana, y son los fondos de la cooperación internacional y especialmente los fondos otorgados a la región para fines de reconstrucción,

posterior a los desastres naturales. Ejemplo de ello, son las ayudas internacionales que ingresaron a la región después de las secuelas del Huracán Mitch.

Adicionalmente se ha de considerar que no todos los canales de participación ciudadana poseen el mismo grado de institucionalización y en la práctica centroamericana abundan experiencias que dependen en la mayoría de los casos a la voluntad política de los actores políticos y sociales, y con ello un déficit de sostenibilidad del proceso mismo – sostenibilidad económica, política, social y técnica –. Entonces, y desde una visión general se podrían identificar las siguientes tendencias más frecuentes en la región centroamericana para la constitución de canales de participación ciudadana en las políticas públicas:

- (a) Espacios de participación ciudadana condicionados por los fondos de la cooperación internacional, o bien promovidos por esta – sea cooperación internacional gubernamental o por organizaciones no gubernamentales –.
- (b) Espacios de participación ciudadana promovidos por decisiones políticas centralizadas, es decir emanadas por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, independientemente o no de contar con una base de apoyo de las organizaciones municipales u organizaciones de la sociedad civil para dicha resolución
- (c) Espacios de participación ciudadana promovidos por los gobiernos locales, independientemente si han sido conducidos por organizaciones de la sociedad civil o por el mismo municipio.
- (d) Espacios de participación ciudadana que se expresan por los canales institucionalizados y no institucionalizados, promovidos y ejercidos por la sociedad civil organizada en sus diversas expresiones – asociaciones, grupos comunales, grupos gremiales, organizaciones no gubernamentales, otros – que buscan influir, modificar, eliminar, denunciar o frenar una determinada política pública en el espacio nacional, regional o local; como vía de defensa de sus derechos, intereses, necesidades y percepciones – sean particulares, sectoriales o generales –.

Desde estas tendencias generales podemos encontrar en la región centroamericana en el espacio local, procesos no institucionalizados e institucionalizados, y en éste último al menos tres niveles: **(a)** alta institucionalización, **(b)** baja institucionalización y **(c)** escasa institucionalización

El primero se podría identificar como de *alta institucionalización* y se refiere a aquellos espacios contemplados en las constituciones políticas o leyes específicas, por ejemplo las leyes de participación ciudadana y en los mismos códigos municipales. Básicamente promueven la consulta ciudadana, a pesar de que en algunas experiencias – por ejemplo Nicaragua y Costa Rica –, las consultas son un requisito para la aprobación presupuestaria del gobierno local. En la mayoría de los casos de participación ciudadana bajo la modalidad de alta institucionalidad, las experiencias tienden a ser más de carácter consultivo y en algunas ocasiones llega a niveles de fiscalización – auditorías sociales – de las labores de los gobiernos locales.

En un nivel intermedio, que podemos denominar de *baja institucionalización*, se destacan las experiencias de participación ciudadana generadas en comunidades específicas y que dependen

de una serie de condicionalidades propias: voluntad política del gobierno local y de la sociedad civil; un cierto nivel de capital social.

En esta modalidad se encuentran muchas de las experiencias más progresistas, en el sentido de involucrar directamente a la participación ciudadana en la definición de diagnósticos participativos, planificación participativa, cogestión e implementación de políticas públicas, fiscalización y auditorías – emanadas por el gobierno local, sociedad civil, o procesos mixtos –, entre otros; y entre sus características principales se encuentran el hecho de que su sostenibilidad se encuentra respaldada a partir de ordenanzas y en ocasiones de partidas presupuestarias del mismo municipio, que garantizan los procesos de participación ciudadana – aún cuando algunas de las ordenanzas tienden a ser redactadas y aprobadas en un lenguaje ambiguo –.

En tercer lugar podemos identificar procesos de *poca o escasa institucionalidad*, los cuales se originan en comunidades caracterizadas por una constante confrontación entre actores sociales y políticos – como a lo interno de estos últimos –. Es en este sentido, que estos procesos parten de una dinámica de reconstrucción de las relaciones y redefinición de la cultura política. En este tipo, las partes involucradas requieren de un proceso de maduración y de comprobación de las voluntades políticas para poder dar el salto de la institucionalización y con ello dar una garantía de sostenibilidad. En estos procesos de participación ciudadana destacan las consultas, los diálogos, las negociaciones y las concertaciones; modalidades que de una forma u otra contribuyen a ejercicios de planificación participativa y de auditorías sociales.

Font & Gomà (1999)²¹⁸ en un esfuerzo por estructurar una tipología sobre algunos de los instrumentos participativos desde una distinción del análisis de las políticas públicas, distinguen entre aquellos mecanismos más pensados para el diagnóstico de problemas y la formación de la agenda política local, de aquellos que pretenden tener un carácter más decisional y de los que suponen la implicación en el proceso de gestión. Adicionalmente marcan una diferencia entre los mecanismos participativos en función del público principal al que van dirigidos, sean ciudadanos a título individual, organizaciones cívicas o ambos.

Finalmente la tipología propuesta establece criterios complementarios, entre los instrumentos que prevén una participación con carácter asociativo, una lógica territorial y las que adoptan criterios sectoriales. Mientras que en los mecanismos de base personal la principal distinción se establece entre aquellos pensados para implicar a grupos pequeños que se implican de forma muy intensa, respecto a los que priorizan una participación más puntual pero lo más extensa posible.

²¹⁸ J. Font, R. Gomà (1999). “La participación ciudadana en la política local”. En *Informe España 2000*, Madrid, Fundación Encuentro.

Cuadro N° 37

Tipología de formas de participación ciudadana, según Font & Gomà (1999)

Fase de la política pública	Participación de base asociativa			Participación mixta	Participación de base personal	
	De carácter sectorial		De carácter territorial		De tipo intensivo	De tipo extensivo
Participación en Diagnóstico y Formación de la Agenda	Foros y mesas sectoriales de entidades	Consejos consultivos de Entidades a escala de barrio o distrito		Planes Estratégicos Procesos participativos temáticos	Foros temáticos Círculos de estudio Conferencia de consenso	Asambleas Audiencias Tele-democracia local
Participación en la Formulación de Políticas y en la Adopción de Decisiones	Consejos, comisiones y ponencias sectoriales de entidades	Consejos Municipales de barrio o distrito con presencia asociativa de Planes integrales		Consejos territoriales mixtos Jurados ciudadanos mixtos	Presupuesto participativo Jurados Ciudadanos Paneles Ciudadanos Encuestas Deliberativas	Referendum Consultas populares -Tele-democracia local
Participación en la Gestión	Gestión asociativa de servicios municipales	Gestión asociativa de centros cívicos y Barrio	de	Gestión compartida de servicios: entidades y voluntariado	Gestión voluntariado por de servicios y programas municipales	Coproducción personalizada de servicios

Fuente: Font & Gomà (1999)

Las relaciones de la sociedad civil organizada o no, con las estructuras de gobierno – nacional, regional o local – se encuentran sometidas a la necesidad de reflexionar constantemente una serie de transformaciones en sus esquemas formales e informales para la toma de decisiones, como en las manifestaciones políticas que de ahí se entretienen.

Situaciones que surgen en ocasiones por motivaciones internas de las instituciones políticas, de los interlocutores que las dirigen; o bien, por campañas de incidencia emanadas por grupos de la sociedad civil, quienes suelen exigir desde la transparencia hasta la inclusión y equidad, en la definición, implementación, fiscalización y evaluación de las políticas públicas, proclamando así adecuados espacios reales y efectivos de participación ciudadana en estos procesos.

Los esquemas de poder e incidencia que se crean constantemente en el espectro de la constitución de las agendas políticas del momento, están profundamente matizadas por parte de los interlocutores políticos y “*los roles*” que estos asumen, especialmente cuando se trata de iniciativas provenientes del Ejecutivo y con fuertes intereses encontrados por los parlamentarios o por la oposición extraparlamentaria que ha logrado amplificar sus intereses y posiciones.

En la región centroamericana ha resultado difícil establecer con exactitud cuáles han sido las principales metodologías de participación ciudadana empleadas y su evolución; puesto que entre las múltiples experiencias se encuentran casos que van desde procesos incipientes hasta aquellas con un fuerte sustento metodológico para garantizar la participación deliberativa, inclusiva y equitativa. Las expresiones de participación ciudadana más comunes, entre los tipos de baja y de poca o escasa institucionalidad, resultan ser los procesos de incidencia ciudadana, planificación participativa – con o sin auditoria ciudadana –, y una incipiente generación de experiencias en presupuestación participativa.

Los procesos de participación ciudadana, sean impulsados por los colectivos sociales más afectados, por instituciones gubernamentales o incluso por la cooperación internacional, en la mayoría de los casos reciben algún nivel de instrucción y acompañamiento de organizaciones públicas o privadas. Estos acompañamientos que reciben principalmente los colectivos sociales tienden a darse en los siguientes niveles:

- Apoyo técnico: a través del cual conocen formas de organización, el marco jurídico sobre el área de gestión sobre la cual se hará el ejercicio de incidencia, manuales básicos de apoyo, capacitación para líderes ciudadanos en temas relativos al área de intervención, metodologías de seguimiento de la gestión gubernamental, capacitación para gestionar fondos propios, etc.
- Apoyo financiero: generalmente algunos colectivos sociales canalizan fondos de agencias de cooperación internacional con los cuales pueden financiar las actividades de los colectivos sociales.
- Acompañamiento político: algunos colectivos sociales por su trayectoria y desarrollo técnico suelen tener reconocimiento en diferentes sectores de la sociedad. Este reconocimiento es una herramienta que sirve de apoyo en el momento en que se decida incidir sobre una determinada política pública.

En este mismo sentido, hay que mencionar la capacidad de coalición que se ha desarrollado a lo interno de los colectivos sociales, especialmente organizaciones no gubernamentales, grupos de base, sector empresarial, instituciones académicas y organizaciones sindicales – gremiales. Estas relaciones estratégicas han contribuido en ocasiones a realizar ejercicios de monitoreo y observación sobre la función pública.

Sin embargo, el ejercicio activo de los colectivos sociales en las políticas públicas tienen una serie de limitaciones, principalmente porque el soporte de la cooperación internacional ha sido un factor determinante para impulsar un trabajo más enfocado en la acción social que en la intervención política de los programas sociales, siendo entonces concurrente realidades como:

- Circunscribirse a la ayuda financiera. Generalmente las agencias de cooperación se limitan a hacer transferencias de dinero a las organizaciones para el desarrollo de proyectos. No es usual que la posición política privilegiada que tienen las agencias de cooperación internacional, sea puesta a disposición de las organizaciones de la sociedad civil para desarrollar acciones de incidencia.
- Se limita a un período de tiempo determinado. La ayuda se da para proyectos que van de uno a tres años que luego quedan sujetos a la capacidad de seguimiento de los actores involucrados.
- Falta de una sistematización de experiencias. En la mayoría de los casos ha faltado una visión estratégica por parte de los actores involucrados por sistematizar sus experiencias. En muchos casos, cuando éstas se han realizado, van más en función de satisfacer los intereses de la cooperación internacional, que de la decodificación de las realidades vividas y su reconstrucción histórica del proceso, desde la perspectiva de los actores y los desafíos encontrados.

Ávila (2006) sostiene que las organizaciones de la sociedad civil necesitan saber medir el grado de transparencia ejercido por las autoridades municipales y nacionales. Esta transparencia se expresa por la espontaneidad con que la autoridad pública brinda la información sobre las políticas públicas; por ende, a mayor información comprensible, sencilla y clara que se entrega al

público, mayor es el grado de transparencia de la gestión gubernamental. Para él, ejercer la transparencia y la rendición de cuentas claras, se relaciona con los tiempos y momentos en que se desarrolla la gestión pública. Por tanto, se requiere de una adecuada organización, con estructuras abiertas y procedimientos sencillos, los cuales permitan la adecuada implementación de una estrategia gubernamental de transparencia y rendición de cuentas.

4.3 Las tendencias neocorporativas en Centroamérica: una interacción entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los colectivos sociales

El presente estudio difiere de las posiciones conceptuales del neocorporativismo tradicional, cuya base analítica parte de estados democráticos gobernados principalmente por partidos progresistas – específicamente socialdemócratas – y cuyo foco de análisis se concentra en las dinámicas de concertación entre el Estado, el sector empresarial y el sector sindical.

Por tanto, para esta investigación y para el caso particular de la región centroamericana nos ha interesado conocer las capacidades de articulación de intereses en los sistemas presidencialistas, partiendo en una primera instancia de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, destacándose que desde el ámbito parlamentario las relaciones entre ambos poderes se dan de carácter *interpoder* e *intrapoder*.

En el primer tipo nos hemos referido a los diseños de la institucionalidad formal que regulan las relaciones, tensiones y conflictos entre ambos poderes constitucionales, en el segundo se acentúa la institucionalidad informal, siendo las relaciones entre la fracción oficialista y la oposición parlamentaria, y en donde la disciplina y la cohesión partidaria asumen matices particulares en cada sistema político centroamericano.

Sin embargo además de estas dos dimensiones por medio de las cuales se expresan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, surge otra expresión fundamental para nuestro estudio, el rol de la participación ciudadana, la cual puede ir hacia el Poder Ejecutivo, hacia el Poder Legislativo, o incluso en las interacciones entre ambos, sean estas *interpoder* o *intrapoder*.

El entramado y las combinaciones de estas interacciones son producto tanto por la deficiencia de una institucionalidad que garantice una adecuada capitalización de la participación ciudadana en las políticas públicas, pero también por limitaciones dadas por la ingeniería del sistema – principalmente del reglamento legislativo como se ha evidenciado – y las configuraciones de los resultados electorales, por generar una oposición legislativa responsable y proactiva.

Ejemplos claros son el sistema guatemalteco, que aún con una fuerte fragmentación parlamentaria y un amplio control de la oposición legislativa es difícil articular arreglos mínimos en función del interés general, mientras que en el sistema político panameño por más interés y voluntad que posea la oposición parlamentaria, la aritmética de escaños imposibilita la definición y aprobación de una agenda alterna al Poder Ejecutivo, y por ello no es de extrañar que las demandas de la sociedad sean planteadas en una primera instancia a las dependencias del Poder Ejecutivo.

Esta participación de los colectivos sociales se da por estructuras coyunturales y en una función más tradicional a la teoría pluralista, pero coexistiendo además con unas bases sociales que tienden a estar en una permanente transformación y continuidad sobre la política pública, destacándose un apogeo de las organizaciones no gubernamentales en armonía y en ocasiones en contraposición a la labor realizada históricamente por los sindicatos.

Desde la dinámica del sector empresarial, éste no solo ha mantenido su vigencia activa en su capacidad de influir en las políticas públicas, sino que a diferencia de la acción realizada por diversas organizaciones de base social, éste tiende a ser más de carácter difuminado, con poca publicidad y lejos del espacio mediático, destacándose por un uso más intensivo de recursos humanos altamente calificados. Por tanto, tampoco es de extrañar el nuevo protagonismo del sector empresarial como sector político gobernante en la región centroamericana, siendo ejemplos interesantes los casos de El Salvador y Guatemala, en los cuales personas ligadas a dicho sector han logrado insertarse inclusive en puestos estratégicos del gabinete presidencial.

Independientemente de la práctica política y las limitaciones de la institucionalidad formal como la informal, en la región centroamericana estamos frente a un proceso de creación y definición de equilibrios políticos que cada día se consolidan más en un escenario de desafección hacia la política y los políticos. Realidad que sin duda alguna tiene amplias repercusiones en las dinámicas de participación política, con el temor de las mismas tendencias autoreferenciales de algunos partidos políticos, pero ahora presentes en los colectivos sociales, en la llamada *democracia de la calle* y en la proclama de una “democratización de la voluntad popular”, que en su alma expresa un sentimiento autoritario por imponer creencias determinadas a quienes piensen de forma diferente.

En la actualidad no se debate que existe una mayor participación política democrática en la Centroamérica de hoy que en la década de los años 80's, pero difícilmente se podría considerar que la tarea por la inclusión participativa y equitativa ha sido cumplida o al menos implementada con resultados progresivos satisfactorios. Los retos siguen siendo muchos, al igual que antes, pero ello es producto de una toma de consciencia profunda de nuestras sociedades para exigir no solo mejores espacios de participación, sino y quizás más fundamental aún, mejores condiciones de vida y mejores diseños democráticos.

La calidad democrática del sistema político descansa en su capacidad para promover y consolidar el diseño de un conjunto de reglas y principios adecuados, a través de los cuales se determina el cómo y el quién participa en la adopción de las decisiones públicas, y de igual manera los marcos para la manifestación de las interacciones públicas y privadas que dotan de carácter identitario a los tejidos sociales existentes. Es así como estas reglas de juego deben ajustarse continuamente a los factores endógenos y exógenos, para determinar la aplicabilidad correcta de una serie de principios elementales, garantizando las mismas oportunidades de igualdad y equidad de participación en la vida pública²¹⁹.

²¹⁹ Por participación en la vida pública, se hace referencia a la capacidad real de participación ciudadana en el espacio político, entendiéndose como un proceso que faculta la conformación misma del diseño de gestión pública a través de la conjugación de una serie de ejes transversales como los son: coparticipación en el proceso de las políticas públicas, vocación al diálogo y la negociación transparente, rendición de cuentas, equidad de género, sensibilidad social, seguridad humana, es decir la concepción del espacio político a través de expresiones reales de democracia inclusiva y deliberativa.

Asimismo, la capacidad para promover una adecuada *calidad de gobierno* está cada vez, más interrelacionada con las expresiones de legitimidad de origen y de ejercicio, como de eficacia, que exprese la acción pública. Por lo tanto, los gobiernos centroamericanos requieren dar un giro hacia un concepto de gobernabilidad neocorporativa, dejando de lado estructuras o esquemas de gestión jerárquicos (gobernabilidad jerárquica²²⁰) que harán más factible la agudización de las crisis sociales y la atrofia de la acción política.

La gobernabilidad neocorporativa descansa en la capacidad de estructurar esquemas de gobierno en los cuales el Estado ejerce el mando (dirección) de las orientaciones del proyecto de desarrollo nacional, pero la concepción de dicho proyecto y su ejecución se encuentran fuertemente vinculados con la capacidad de buscar y encontrar acuerdos armoniosos entre el sector estatal y toda una serie de actores estratégicos que son reflejo vivo de la sociedad civil.

Esta concepción no pretende restar importancia a la acción del Estado o minimizar su importancia; al contrario, la gobernabilidad neocorporativa responde a una nueva connotación de las relaciones entre el Estado y la sociedad que desecha el uso de mecanismos políticos coercitivos, para dar espacio a la emergencia de una serie de expresiones de participación y control mutuo entre ambos sectores (político y social), en función de responder oportunamente a los desafíos actuales a través del diálogo y la resolución pacífica de conflictos, contribuyendo a construir un verdadero proceso de fortalecimiento democrático centroamericano, en donde el mercado no sea la respuesta oportuna a todas las necesidades de la sociedad.

Esta concepción tiende a lograr un verdadero empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil, con independencia de su ámbito de acción (local, nacional o regional); pretende, igualmente, impulsar un proceso de cambio político por medio de la expresión del compromiso cívico de participación ciudadana en el ejercicio de la política, que al final de cuentas persigue desarrollar una visión factible de Centroamérica como región. Este proceso de democratización y de construcción de la gobernabilidad democrática no es solamente una tarea de los gobiernos, sino que exige la participación de todos los sectores de la sociedad, incluyendo el propio sector gubernamental como el empresarial y la sociedad civil.

4.4 La necesidad de desarrollar la participación en el proceso de formulación de políticas públicas

En este estudio se han revelado los principales canales, mecanismos y dispositivos de participación ciudadana en los diferentes países de la región centroamericana. El estudio muestra que, de manera general, los mecanismos de participación ciudadana se han ido institucionalizando en las últimas décadas. Paralelamente, se han abierto espacios formales e informales de concertación a diferentes escalas.

²²⁰ Por gobernabilidad jerárquica entendemos las estructuras de toma de decisiones que descansan en procesos piramidales, que difícilmente facultan la participación de actores estratégicos en cualquier fase de las políticas públicas; es decir es la concepción de estado fuerte como orientador y guía del desarrollo económico, político y social.

Bien que con expresiones distintas y no siempre con el mismo éxito, se están desarrollando cada vez más mecanismos de concertación en la región centroamericana. La concertación puede definirse como un modo de construcción política, asociando a los colectivos sociales al proceso de políticas públicas, y con ello generando pactos políticos – sociales.

El objetivo perseguido con la concertación es entonces la participación de todos los sectores sociales (grupos de presión, grupos de interés, sociedad civil, ONG, actores individuales) a la toma de decisiones política, promoviendo así una verdadera *democracia social*, plural e inclusiva. De esa manera se pueden generar consensos que garanticen la paz social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática.

Se pueden distinguir dos categorías de diálogo social, que corresponden a dos enfoques diferentes de la concertación: el diálogo social de gestión y el diálogo social de consejo. El diálogo social de gestión se refiere principalmente a las negociaciones dirigidas hacia la contención de la conflictividad social. Con este tipo de diálogo se busca acercar a las partes para evitar conflictos y generar compromisos. Se trata generalmente de negociaciones colectivas bipartitas (entre sindicatos y empresarios) o tripartitas (entre sindicatos, empresarios y el gobierno), negociaciones sobre condiciones laborales, acuerdos sectoriales, negociaciones sobre la aplicación de ciertas leyes, la vigilancia al respeto de reglamentaciones, etc.

El diálogo social de consejo corresponde a procesos de concertación con una vocación más estructural, dirigidos hacia la elaboración de políticas públicas, principalmente políticas macroeconómicas, coherentes y de largo plazo. Su misión es de aconsejar el gobierno, proveer información a los parlamentos y otros decidores políticos, generar conocimiento y ser un espacio de debate. Tiene un carácter mucho más plural porque involucra a actores que generalmente no intervienen en el diálogo social de gestión como las ONG y la sociedad civil organizada. La existencia de este tipo de diálogo permite entre otras cosas asegurar una cierta continuidad entre las políticas en el tiempo, es decir que las políticas tienden a ser menos cambiantes de un gobierno a otro y más estructurales. (Petri 2007)²²¹

Como ya se mencionó anteriormente, Font & Gomà (1999) distinguen varias formas de participación ciudadana, que intervienen en diferentes fases de la elaboración de la política pública: 1. la participación en diagnóstico y formación de la agenda; 2. la participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones; y 3. la participación en la gestión (véase el *cuadro N° 37*).

Parece que en Centroamérica, la participación se inserta principalmente en la primera fase de la elaboración de la política pública, y en menor medida en la tercera fase, pero es muy poco desarrollada en la segunda fase. Una prioridad para los sistemas políticos de la región es entonces desarrollar la participación en la segunda fase, es decir el nivel de la participación en la formulación de políticas, que corresponde, desde la presente perspectiva de análisis, a la gobernabilidad democrática neocorporativa.

²²¹ Dennis P. Petri, “La manière le dialogue social est conduit : Comparaisons entre la France et les Pays-Bas sur la place et le rôle du Conseil Economique et Social”, memoria presentado al curso “Enjeux du management public” del profesor Josic Maignan de Sciences Po, mimeografiado, junio de 2007.

La primera fase, – la participación en diagnóstico y formación de la agenda – ya es relativamente corriente y se desarrolla de forma heterogénea en los diferentes países centroamericanos. Se hace en cada evento electoral, cuando el pueblo tiene la posibilidad de elegir a sus representantes. Se hace constantemente mediante los medios de comunicación que critican la acción del gobierno.

Asimismo, un levantamiento social (como una huelga por ejemplo) puede poner en la agenda política una cierta temática. No obstante, es más frecuente que el Poder Ejecutivo determina la agenda política. Generalmente se da la situación contraria: los levantamientos sociales muchas veces son la consecuencia de un descontento social con una decisión política. Los colectivos sociales pueden entonces manifestar su oposición con una política pero tienen poca posibilidad de definir la agenda de la política, por lo cual los espacios entre estos y la oposición parlamentaria se convierten en un factor estratégico y determinante, que a su vez se condiciona a la capacidad efectiva y al ejercicio de poder de veto que esta última pueda desarrollar.

La tercera fase relativa a la participación en la gestión está bastante desarrollada en la mayoría de los países centroamericanos. Aquí sólo se mencionarán las experiencias recientes de presupuesto participativo y de gestión participativa en El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Se subraya que dichas experiencias se desarrollaron principalmente al nivel local y municipal. La participación de la ciudadanía en ese nivel no es una necesidad absoluta cuando la administración pública es técnicamente competente.

La segunda fase, – participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones –, corresponde principalmente a la concertación mediante los pactos políticos – sociales. Es una práctica relativamente nueva en Centroamérica, pero que se está institucionalizando progresivamente. En el contexto centroamericano se pueden diferenciar dos tipos de pactos políticos – sociales: los pactos que se pueden calificar de coyunturales y los pactos que resultan de procesos de concertación institucionalizados.

Los “pactos coyunturales” son pactos que se hacen sobre un tema específico en un contexto determinado, en función de las necesidades del momento, o en torno a un conflicto como los procesos de concertación que pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. A menudo, esos pactos emergen en contextos de fuerte agitación social, como en el caso de Panamá en 2002, cuando el gobierno convocó una concertación para generar consensos sobre un proyecto legislativo altamente polémico y explosivo. Ese tipo de concertaciones coyunturales también se dan cuando, después de elecciones, un gobierno recién entrado tiene una mayoría legislativa inestable, y quiere asegurarse del respaldo de la sociedad civil para su política. Es lo que pasó en Costa Rica en 1998 con la iniciativa de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez.

Al lado de esos pactos y concertaciones coyunturales, existen procesos de concertación institucionalizados que son más programáticos. Se trata generalmente de plataformas sectoriales de concertación, donde están representados todos los grupos de interés concernidos (sindicatos, sectores empresariales, gobierno, sociedad civil, grupos de presión, etc.). Su propósito es generar consensos y hacer recomendaciones al decisor político sobre la definición e implementación de políticas públicas. Ese tipo de procesos de concertación con un alto nivel de institucionalización existe en Honduras y Nicaragua.

En la práctica, los procesos de concertación no siempre surten el efecto deseado y los pactos políticos – sociales no necesariamente están siendo traducidos en adecuadas políticas públicas. Entonces, *¿de qué depende el éxito de un proceso de concertación?*

Es difícil evaluar o medir la incidencia de los procesos de concertación en la política pública, pues la elaboración e implementación de las políticas públicas muchas veces tienen diferentes factores explicativos y muchas veces cumulativos. A menudo, la definición de la agenda política no es la acción de un sólo actor pero el resultado de una interacción entre varios actores. Asimismo la práctica y la tendencia en la región centroamericana en materia de los procesos de concertación política señala un intenso ejercicio en las metodologías y decisiones para la definición de la agenda, pero aún escasos instrumentos de seguimiento, monitoreo y evaluación de los acuerdos, para ello basta con dar un vistazo a los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala. El fracaso de muchos procesos de concertación se debe por lo tanto a la escasez de mecanismos de verificación y de seguimiento.

La sostenibilidad de los procesos de concertación depende, entre otras cosas, de la representatividad de los participantes, es decir que la “legitimidad” de un pacto social – político depende del involucramiento activo, receptivo y pro-activo de todas sus partes. Una concertación sólo puede ser exitosa si los actores participantes son representativos de la sociedad y no sólo representan intereses sectoriales, personales o *corporatistas* (en el sentido feudal de la palabra), sino una visión del interés general.

Asimismo, dicha representatividad depende de su amplitud temática y de la pluralidad de su representación. De manera general, entre más representativa una plataforma de concertación, más legitimidad tiene, y más difícil es para el gobierno negar sus recomendaciones. Dicho de otra forma, un gobierno no puede negar el punto de vista de una institución o de un pacto social – político consensuado y respaldado por el conjunto de actores de la sociedad (Petri, 2007).

De esta forma los colectivos sociales pueden convertirse en jugadores con poder de veto – se designarán a continuación como “jugadores con poder de veto social” – es decir que el gobierno no puede evitar ni contornarlos en el proceso de formulación de las políticas públicas. Si los colectivos sociales no participaron en el proceso de formación de las políticas públicas – ya que sea porque el gobierno no estaba dispuesto a la negociación o porque los colectivos sociales no quisieron involucrarse en los procesos de concertación – se puede esperar una reacción de militancia de los colectivos sociales para expresar su oposición.

La concertación neocorporativa supone entonces la participación de los colectivos sociales en el proceso de toma de decisiones. Con el término “colectivos sociales” se denomina al conjunto de actores sociales formales e informales – grupos de presión organizados y no organizados – que interactúan con la política. Se trata entonces de un concepto amplio que abarca organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales, los sindicatos, el sector académico, las organizaciones de base, los gremios, los medios de comunicación, las organizaciones de empresarios, las denominaciones religiosas, etc. Los colectivos sociales no obtienen su legitimidad de las instituciones políticas, pero de su supuesta representatividad de los intereses sociales. Cuando estos colectivos sociales participan en el proceso de toma de decisiones, se puede decir que comparten la capacidad de definición de la agenda con el gobierno.

Por ejemplo, si los colectivos sociales son fuertes – su fuerza puede basarse en la eficacia de su organización interna, en el número de sus afiliados o en su representatividad – tienen la posibilidad de una militancia efectiva, es decir de amenazar o hacer un uso efectivo de fuerza, lo que puede debilitar el estado de paz social. Si los colectivos sociales son débiles, el gobierno puede fácilmente negarlos, sin que eso tenga consecuencias para la estabilidad política (governabilidad), porque no tienen una capacidad real de ejercer un “poder de veto social.” Se entiende que la repercusión de los procesos de concertación es aún más fuerte cuando sus declaraciones son vinculantes. Entre más empoderados son los colectivos sociales, más influencia podrán tener en el proceso de políticas públicas.

Los principales requerimientos para el respeto de los pactos negociados son la existencia de colectivos sociales y sindicatos fuertes, así como una necesaria participación de ellos en el proceso de formulación de políticas públicas. Si los colectivos sociales participaron en el proceso es muy probable que se respetará el pacto político – social negociado. Si no hay concertación con la oposición extra-parlamentaria *a priori* – es decir que los colectivos sociales han sido involucrados desde el inicio en el proceso de toma de decisiones – la reacción de los colectivos sociales dependerá de su “poder de veto social.”

El *Cuadro N° 38* sintetiza esta idea, identificando cuatro niveles de empoderamiento de los colectivos sociales, correspondientes a cuatro categorías de gobernabilidad – o formas de gestión de gobierno: a) la gobernabilidad neocorporativa consensuada, b) la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, c) la gobernabilidad mayoritaria antagónica y d) la gobernabilidad mayoritaria.

No se trata de categorías cerradas, pero de escenarios posibles y cambiantes de gobernabilidad. La terminología usada extiende las categorías usadas por Arend Lijphart para la clasificación de los regímenes políticos, quien distingue las *democracias de consenso* y las *democracias mayoritarias* al campo de los colectivos sociales. En las *democracias de consenso* el régimen de gobierno es más inclusivo, plural y representativo, y la toma de decisiones se hace a través de consensos inter-partidarios. En las *democracias mayoritarias* que corresponden a regímenes de gobierno en los cuales domina el partido mayoritario y se excluyen las minorías políticas del proceso de toma de decisiones.²²²

La *governabilidad neocorporativa consensuada* corresponde a la situación donde el poder de definición de la agenda es compartido entre el gobierno y los colectivos sociales, lo que implica que los colectivos participaron desde el inicio en el proceso de políticas públicas y que hubo una negociación constante (a través de mecanismos formales e informales) entre el gobierno y los colectivos sociales.

Cuando los colectivos sociales participaron en el proceso de políticas públicas el respeto del pacto social negociado y la preservación de la paz social son muy probables. En la gobernabilidad neocorporativa consensuada, el compromiso encontrado es el resultado de un

²²² Arend Lijphart (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press.

proceso de negociación que incluye y refleja el punto de vista de los principales actores sociales y políticos.

Este escenario de gobernabilidad puede considerarse como el más democrático, en el sentido de la inclusión de la oposición extra-parlamentaria en el proceso de políticas públicas. En algunos casos puede acompañarse por la instrumentalización o la cooptación de los colectivos sociales a través de la inclusión de estos en procesos de concertación.

En la *governabilidad neocorporativa mayoritaria*, el poder de definición de la agenda es exclusivo del gobierno y los colectivos sociales no participan en el proceso de políticas públicas. En éste escenario la lógica de los colectivos sociales es “cooperativa” – es decir que están dispuestos a la negociación – y los colectivos sociales son fuertes – tienen un poder de veto social –, por lo cual el gobierno los tiene que atender a sus reivindicaciones, e incluirlos en la política pública en proceso de elaboración.

Se ha calificado de *governabilidad neocorporativa mayoritaria*, porque la participación de los colectivos sociales tiende a ser *a posteriori*, es decir sólo se les involucra cuando no queda otra alternativa. Típicamente se produce el siguiente escenario: el gobierno toma una decisión de forma unilateral, cuya reacción es la manifestación de descontento por parte de los colectivos sociales, quienes organizan un levantamiento social (un bloqueo de las vías de comunicación por ejemplo). Como los colectivos sociales tienen un poder de veto social real, el gobierno tiende a ceder y atender parcial o totalmente sus demandas. En este sentido, la participación de los colectivos sociales en las políticas públicas, sólo sirve como una herramienta para contener la conflictividad social.

Una situación que no se ha representado, es la situación donde la lógica de los colectivos sociales es cooperativa pero donde los colectivos sociales son débiles, es decir que no tienen poder de veto social. Conforme a la teoría de la elección racional (*rational choice*) el gobierno simplemente negará los colectivos sociales, y no les hará concesiones (no responderá a sus reivindicaciones) porque sabe que no tienen una fuerza de reacción.

La *governabilidad mayoritaria antagónica* corresponde al mismo escenario que la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria: el poder de definición de la agenda es exclusivo del gobierno, los colectivos sociales no participan en el proceso de definición de la agenda y los colectivos sociales son fuertes es decir que tienen un poder de veto social. La diferencia entre una y la otra, supone que cuando los colectivos sociales se oponen a la decisión tomada por el gobierno, este último no les otorga concesiones. Como los colectivos sociales son fuertes, reaccionan con uso de fuerza, generando un conflicto social abierto con el gobierno.

En la *governabilidad mayoritaria*, los colectivos sociales no tienen poder de definición de la agenda, no participan en el proceso de políticas públicas y no tienen capacidad de reaccionar. Como los colectivos sociales son débiles, no tienen la capacidad de reaccionar, y el gobierno los ignora. Como resultado de este proceso, se excluye la oposición extra-parlamentario del proceso de toma de decisiones. Se trata de un escenario piramidal en el cual se elimina el derecho de expresión o de tribuna de la oposición extra-parlamentaria.

El “poder de veto social”

Fase de definición de la agenda	Fase de elaboración de la política pública	Posibilidad de ejercicio del “poder de veto social” de los colectivos sociales				Resultado del proceso	Valoración del proceso
Poder de definición de la agenda compartida entre el gobierno y los colectivos sociales	Participación de los colectivos sociales desde el inicio del proceso de políticas públicas	Negociación entre el gobierno y los colectivos sociales durante el proceso (participación de los colectivos sociales <i>a priori</i>)				Respeto de los pactos políticos por la oposición extra-parlamentaria	Gobernabilidad neocorporativa consensuada
Poder de definición de la agenda exclusiva del gobierno	Sin participación de los colectivos sociales desde el inicio del proceso de políticas públicas	Lógica cooperativa de los colectivos sociales	Colectivos sociales fuertes con “poder de veto social”	Concesiones del gobierno = militancia efectiva	Participación de los colectivos sociales <i>a posteriori</i>	Contención de la conflictividad social	Gobernabilidad neocorporativa mayoritaria
		Lógica adversarial de los colectivos sociales	Colectivos sociales fuertes con “poder de veto social”	Ausencia de concesiones del gobierno = militancia estéril	Reacción de los colectivos sociales con uso de fuerza	Conflictividad social	Gobernabilidad mayoritaria antagonica
		Pasividad de los colectivos sociales	Colectivos sociales débiles sin “poder de veto social”	Contención de los colectivos sociales	Incapacidad de los colectivos sociales de reaccionar	Exclusión de la oposición extra-parlamentaria del proceso de toma de decisiones	Gobernabilidad mayoritaria
		 Nivel de progresión				 Nivel de empoderamiento	

Fuente: elaboración propia

En Centroamérica, no existe realmente ninguna institución representativa de los intereses de la sociedad civil, que tenga el mismo peso político que los Consejo Económico y Social que existen en muchos países del Norte de Europa. Las instituciones nicaragüenses como el CONPES (Consejo Nacional de Planificación Económica y Social) y el CONADES o las organizaciones bipartitas en hondureña (FONAC esencialmente) y panameña (Fundación del Trabajo) podrían jugar este papel de representar los intereses de la sociedad civil. Sin embargo, estas organizaciones solamente tienen un carácter consultivo – no son consultados de forma sistemática – y en el caso de Nicaragua no son representativos de la sociedad civil porque son instrumentalizados por el gobierno.

El fracaso de los pactos políticos – sociales muchas veces se explica por el cumplimiento insatisfactorio por los partidos políticos de su función de *representatividad*, es decir su función de

agregar y federar intereses y de representar toda la sociedad en su conjunto. Un requerimiento para el logro de pactos políticos y sociales es tener partidos programáticos, que no sufran de autismo parlamentario, es decir que reaccionan a las demandas sociales.

De hecho, la concertación se impone como una necesidad cuando los partidos políticos son ineficientes, inestables y no programáticos, y no promueven la inclusión social. Se ve que para muchos temas, los partidos políticos votan de preferencia por las necesidades de su circunscripción electoral y no siempre con su partido, es decir que la disciplina de voto es casi inexistente. Se estima que más del 70% de los diputados centroamericanos votan prioritariamente por las necesidades de su departamento (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005).

La concertación puede fracasar cuando los actores sociales no están dispuestos a negociar y buscar compromisos. También puede suceder que los colectivos sociales tengan una agenda particular que no se refleja en la agenda final consensuada. La dificultad es que muchos grupos de presión en Centroamérica siguen teniendo una lógica *adversarial*, es decir que se limitan a ejercer un papel de oposición a los intereses sociales organizados. Corresponden a lo que el economista John Kenneth Galbraith (1952) describe como *countervailing powers*, lo que se traduciría en castellano como poderes compensatorios, cuyo único objetivo es contrarrestar el poder – que juzgan excesivo – de los actores políticos más organizados. Tales poderes compensatorios son necesarios cuando hay grandes asimetrías de poder entre sectores empresariales y salariales por ejemplo.²²³ Sin embargo, esa lógica de oposición no permite a los actores sociales participar de forma constructiva en los procesos de concertación.

Para que tenga éxito la concertación, todos los actores sociales, tienen que pasar de una lógica adversarial a una lógica de colaboración, que va más allá de ser un simple poder compensatorio. Dicho en otras palabras, los actores sociales tienen que adoptar una actitud constructiva y cooperativa, para llegar a pactos políticos – sociales consensuados. En algunos casos, el diálogo social es mal visto porque se interpreta como una manera del gobierno de cooptar a la sociedad civil y de extender los privilegios de algunos partidos políticos, como se hizo en Nicaragua mediante el pacto entre Ortega y Alemán (1999).

La transición de una actitud de oposición a una actitud de concertación es muchas veces difícil, y es frecuente que los poderes compensatorios mismos se oponen a la concertación, que pueden considerar como riesgosa. Eso se debe al hecho que muchas veces existe una fuerte competencia interna en los colectivos sociales, y también una competencia entre los colectivos sociales, que determina su disposición a la negociación.

A menudo, los objetivos de los intereses visibles y subyacentes de los líderes sindicales, que actúan en representación de los trabajadores, son diferentes y posiblemente contradictorios. Los líderes pueden buscar el prestigio, recompensas ideológicas, o querer mantenerse en el poder mientras que los trabajadores quieren maximizar sus beneficios sociales. Por lo tanto, una huelga puede ser el reflejo de una dinámica interna por el liderazgo del sindicato y no necesariamente como una estrategia de negociación. También puede suceder que la estrategia de los líderes sindicales sea la maximización de los beneficios sociales a largo plazo, mientras que los

²²³ John Kenneth Galbraith (1952). *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*, Houghton Mifflin, Boston.

trabajadores busquen la maximización de los beneficios sociales a corto plazo. (María Victoria Murillo, 2005)²²⁴

Otros factores que determinan el éxito de los pactos políticos – sociales, y que estudiaremos a continuación, son la independencia de los medios de comunicación, el nivel de institucionalización de los procesos de concertación y el nivel de organización de la sociedad civil también es crucial la capacidad de los actores políticos para cooperar, y respetar los consensos negociados. Últimamente, el éxito de un pacto político – social depende de su capacidad de resolver los conflictos sociales y de la calidad (el *performance*) de los servicios públicos prestados o de las políticas públicas implementadas (Archon Fung, 2002).²²⁵

El siguiente cuadro muestra algunos ejemplos de experiencias recientes en materia de participación ciudadana en países centroamericanos, con diferentes niveles de institucionalización. Los resultados de esos procesos de concertación presentan lecciones interesantes.

Cuadro N° 39

Ejemplos de procesos de concertación en América Central²²⁶

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institucionalización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
<i>Guatemala</i>							
Plan Visión de País (2006)			X	Pacto nacional para generar consensos inter-partidarios y presentar una visión de país de largo plazo	Partidos políticos, personalidades de la universidad, de la sociedad civil y de la política	Seguridad y justicia, desarrollo rural, educación, salud, nutrición, interculturalidad, macroeconomía, reforma fiscal	Muchas negociaciones y discusiones, pero poca incidencia política
<i>Honduras</i>							
La Concertación Nacional (1990-1994)			X	Iniciativa del presidente Rafael Leonardo Callejas	Fuerzas sociales y políticas, principalmente gremios	Reunir propuestas de reforma, búsqueda de consenso	Se le dio continuidad a las prácticas consulta nacional en las presidencias que le siguieron a Callejas
Comisión Ad Hoc de Alto		X		Consecuencia de la presión social y	Gobierno, sociedad civil	Las actividades extrajudiciales	Procesos de diálogo y de

²²⁴ María Victoria Murillo (2003). *Sindicatos, coaliciones y reformas de mercado en América Latina*, Siglo XXI, Madrid.

²²⁵ Archon Fung, “Collaboration and Countervailing Power: Making Participatory Governance Work”, <http://www.archonfung.net/papers/CollaborativePower2.2.pdf>.

²²⁶ Tabla elaborada a partir de la información proveída en los informes de los estudios nacionales.

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institución alización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
Nivel (1993)				política sobre la presidencia para regular las actividades del ejército		que realizaban los órganos de seguridad y del ejército	consulta pasan a formar parte de la práctica gubernamental
Creación de varias plataformas sectoriales de concertación: FONAC, CONASIN, CNA, CC-ERP	X			Creación de varios Foros de concertación, Generación de consensos mediante negociaciones entre representantes de todos los sectores de la sociedad civil y del gobierno	Representación equitativa del gobierno y de la sociedad civil	Agricultura, medio ambiente, seguridad pública, corrupción	Generación de consensos y recomendaciones que tienen una incidencia real en las políticas públicas
El Salvador							
Varios foros de Consulta Ciudadana promovidos por las Comisiones Legislativas		X		El reglamento interior estipula que las comisiones legislativas deben oír en audiencia a los afectados por un proyecto legislativo, representantes de la sociedad civil	Asamblea legislativa, ciudadanos o sus representantes	Muchos temas, con énfasis en Familia, Mujer y Niñez, Juventud, Deporte y Recreación, Asuntos Municipales, Medio Ambiente y Salud Pública	Existencia de un espacio formal de participación ciudadana
Nicaragua							
Amplio dispositivo de espacios negociadores: CONADES, CNS, CONPES, etc.	X			Espacios de negociación y de concertación de todos los sectores de la sociedad civil	Sociedad civil, ONG	Todos los temas	Poca credibilidad y visibilidad por la multitud de los espacios de concertación
Costa Rica							
Iniciativa de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002) para realizar un acuerdo político con todos los actores sociales para definir el		X		Diálogo con la sociedad civil para construir consensos: establecimiento de una mesa coordinadora y de comisiones temáticas, mediación, formulación de propuestas por el Ejecutivo, traducción de las	Gobierno, Sociedad civil, Universidades, Iglesia	Participación ciudadana, crecimiento económico sostenido, perfeccionamiento social justo y equitativo, asignaciones familiares, pensiones, política salarial, seguros, servicios	Decepcionantes porque no se le dio seguimiento a esa iniciativa y la mayoría de las propuestas no tuvieron incidencias en políticas públicas

Ejemplos de procesos de concertación	Nivel de institucionalización			Metodología	Actores	Ejes temáticos	Resultados
	Alto	Bajo	Escaso				
rumbo del país				iniciativas de concertación en políticas públicas		ambientales, telecomunicaciones	
Panamá							
Visión 2020 (1998)			X	Cohesionar a los sectores de la sociedad civil para reflexionar sobre el futuro de Panamá después de la entrega del Canal	Organizaciones de la sociedad civil, incluyendo ONG internacionales (PNUD, UNICEF), la Iglesia Católica, el gobierno, los partidos políticos	El futuro de Panamá	Se alcanzó la construcción de un Plan de consenso nacional que incluye una visión estratégica para el futuro del país
La Concertación por la Educación (2002)		X		Convocación por el gobierno de todos los sectores del país para diseñar una nueva visión de la educación	Educadores, sectores empresariales, sociedad civil, ONU	Reforma del sistema de educación	Creación de una comisión de alto nivel para la transformación integral del sistema educativo nacional
El Diálogo por la seguridad social (2005)		X		Convocatoria del Presidente a todos los sectores del país opuestos a las reformas a la seguridad social presentadas por el gobierno	Sociedad civil, incluyendo FRENADSSO	Generar consensos para la reforma de la seguridad social	Diálogo no surte los efectos deseados, pérdida de legitimidad de FRENADSSO

Fuente: elaboración propia en base a los informes de los estudios nacionales.

Las experiencias de concertación se enfocan principalmente en el corto plazo

La mayoría de los procesos de concertación en Centroamérica emergen como consecuencia de un malestar social y para solucionar problemáticas de corto plazo o para evitar conflictos sociales latentes. Eso se ha visto más claramente en Panamá, Honduras y El Salvador, y también en Costa Rica. En Honduras se convocó a una concertación para responder a un malestar social respecto a la actividad del ejército. En Panamá se convocaron a concertaciones en varias ocasiones (2002, 2005), cada vez que había levantamientos sociales.

Las experiencias de concertación enfocados hacia el largo plazo son poco desarrollados y no tuvieron el éxito esperado. En este marco, se pueden mencionar a la Visión 2020 de Panamá (1998) y el Plan Visión de País de Guatemala (2006). Ese tipo de concertación también puede hacerse a través de dispositivos institucionalizados, tal como existen en Honduras y Nicaragua.

Una tercera categoría de procesos de concertación serían las concertaciones convocadas por gobiernos iniciando un nuevo período constitucional. Ejemplos de eso son la Concertación Nacional en Honduras convocada por el presidente Callejas (1990-1994) y la iniciativa de Concertación del presidente Rodríguez en Costa Rica (1998-2002). En el caso de Honduras, la Concertación de ese tipo se ha ido institucionalizando, pero en Costa Rica tuvo poca incidencia.

De manera general parece que se otorga más importancia al proceso de concertación como tal, y mucho menos a su resultado, es decir las repercusiones o la incidencia que puede tener la concertación en el proceso de toma de decisiones y la elaboración de políticas públicas. En muchos casos, los colectivos sociales se preocupan prioritariamente por la agenda y no por el *outcome* de la concertación. Eso se debe a que los colectivos sociales no tienen la capacidad suficiente para participar en la implementación e ejecución de las políticas públicas, o porque al gobierno no le interesa darle seguimiento a la concertación.

En cuanto a las principales tendencias temáticas de la concertación en Centroamérica, cabe subrayar que son muy heterogéneas, y como ya lo mencionamos, muchas veces están ligadas con preocupaciones coyunturales específicos del país. En muchos países existe una preocupación por el tema de la seguridad pública (Honduras, El Salvador, Guatemala), la seguridad social y salud pública (Costa Rica, Guatemala, Panamá, El Salvador), el medio ambiente y el desarrollo rural (Costa Rica, Guatemala, El Salvador) y la educación (Guatemala, Panamá). El tema de la corrupción es un tema muy mediatizado en toda Centroamérica, pero que solamente en el caso de Honduras fue debatido en un proceso de concertación.

La institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente garantiza una incidencia en la política pública

Interesándose por los efectos y resultados que han tenido esos procesos de concertación en Centroamérica, se puede considerar que el peso político de los mismos depende, entre otros factores, de su nivel de institucionalización. De manera general, se puede decir que, paradójicamente, entre más alta la institucionalización de un mecanismo de participación ciudadana, menos incidencia tiene en la formación de políticas públicas.

La institucionalización de la concertación puede favorecer los actores más organizados, como los sectores empresariales, en detrimento de los sectores menos organizados y con intereses muy dispersos, cuya capacidad de definir la agenda es muy limitada.

En países como Nicaragua, El Salvador o Guatemala la participación ciudadana tiene valor legal y constitucional, y existen muchos mecanismos de concertación con un alto nivel de institucionalización pero su incidencia en la formación de políticas públicas es muy limitada. En Nicaragua, el gran número de dispositivos de concertación (existe una cincuentena de plataformas de concertación como el CONADES, el CONPES o los Consejos de Poder Popular)

limita la visibilidad y credibilidad al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil. El alto nivel de institucionalización no permite a estos actores sociales hacerse escuchar por el gobierno. Eso se debe también al hecho que en Nicaragua una cantidad importante de las organizaciones de la sociedad civil están ligadas al partido oficialista FSLN y muchas veces están siendo instrumentalizados por el, bien que existen ONG que no responden al gobierno.

Las movilizaciones sociales que surgen como reacción a un contexto coyuntural determinado tienen una incidencia política mucho más fuerte que los mecanismos de concertación con alto nivel de institucionalización, como lo muestran ejemplos recientes de Costa Rica, Panamá, Guatemala. La única excepción es Honduras que cuenta con un gran número de foros sectoriales de concertación (como el FONAC, el CONASIN, el CNA o el CC-ERP) con un alto nivel de institucionalización que tuvieron una incidencia política considerable. Se puede considerar que la consulta de la sociedad civil forma parte de la construcción política del país.

En la mayoría de los casos la institucionalización de la participación ciudadana no necesariamente es una garantía para su efectividad. En Costa Rica, por ejemplo, iniciativas ciudadanas informales y “coyunturales” no institucionalizadas lograron definir la agenda parlamentaria. Las movilizaciones sociales del 2000 (que tomaron la forma de huelgas, bloqueos de calles, huelgas de hambre, marchas, peticiones, etc.) conllevaron hacia el retiro del llamado “Combo del ICE”. Esas movilizaciones tenían un nivel de institucionalización muy bajo pero tuvieron una incidencia real en el proceso legislativo, pues constituyeron una efectiva “oposición extraparlamentaria” y lograron imponer que se retirase un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa. Otro ejemplo de esa forma de “oposición extraparlamentaria” sin ningún nivel de institucionalización son las movilizaciones sociales “coyunturales” del 2004 que fueron un factor para el impedimento del tratamiento del “Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos” (el TLC) en la Asamblea Legislativa. En ambos casos, las movilizaciones sociales tuvieron un poder de definición de la agenda política, y se convirtieron en *veto players*.

Cuando no están institucionalizadas, las experiencias de concertación muchas veces existen gracias al apoyo financiero y técnico de la comunidad internacional (cooperación internacional gubernamental u organizaciones no gubernamentales). Eso se ha visto mucho en Nicaragua, pero se puede considerar que es un rasgo que se aplica a la mayoría de los países centroamericanos. En Panamá también destaca el apoyo técnico y metodológico del PNUD y de UNICEF al proyecto de concertación Visión 2020 a finales de los noventa. No obstante, parece que durante la última década la cooperación internacional perdió el interés por la subregión centroamericana.

El nivel de organización interna de los colectivos sociales determina en gran parte su peso político

Otro factor determinante de la capacidad de los colectivos sociales para influenciar la agenda política, es su nivel de organización interna. Los estudios de casos demuestran que en los países donde la sociedad civil está muy desorganizada, la participación ciudadana tiene poca incidencia en las políticas públicas. Es el caso de Honduras, por ejemplo, donde los sectores sindicales y gremiales, y la sociedad civil en general, perdieron mucha credibilidad en los últimos años, y sus actividades tienen poca incidencia en la toma de decisiones porque sus intereses son sectoriales y las protestas no se acompañan de propuestas. Lo mismo pasa en Guatemala donde el enorme

fraccionamiento y la falta de coordinación de la sociedad civil, pero también del sistema de partidos, no les permite tener una influencia política real. En el caso guatemalteco eso se debe a la inexistencia de un adecuado sistema de incentivos formales e informales para la coordinación de los colectivos sociales y de los partidos políticos.

María Victoria Murillo (2005), en su análisis comparativo sobre la interacción entre el gobierno y los colectivos sociales en Latinoamérica, llega a la misma conclusión, que el poder de negociación de un colectivo social depende del número de afiliados. Establece una relación empírica en Venezuela, México y Argentina, afirmando que el nivel de organización de los colectivos sociales, así que el grado de coordinación entre ellos, determina en gran medida su influencia política.

Los grupos de presión muchas veces nacen en un contexto de desafección política de parte de los ciudadanos, que puede estar ligado con la pérdida de credibilidad de los partidos políticos tradicionales, la percepción de la corrupción de la clase política, la ingobernabilidad social, entre otros factores. Los grupos de presión capitalizan esos sentimientos en la población, que suelen ser más fuertes en países que tienen o han tenido un sistema de partidos bipolar o multipartidista bipolar (Honduras, Costa Rica, Nicaragua, El Salvador), para hacer avanzar su propia agenda política. Sin embargo, la eficacia depende su nivel de organización interna y de su capacidad de coordinación con otros grupos de presión.

La coordinación de los colectivos sociales es muy difícil por su heterogeneidad, sus diferentes agendas y sus diferentes metodologías de trabajo, e implica un esfuerzo previo de alineamiento y de armonización, en el cual la cooperación internacional podría contribuir. La multiplicidad de las organizaciones, que no siempre tienen la capacidad técnica, los recursos y la experiencia necesaria, dificulta igualmente la coordinación de las ONG, y limita su capacidad de hacer incidencia en la política.

En Costa Rica o Nicaragua los colectivos sociales tienen niveles organizativos que les permite tener un peso relativamente grande en consecuencia. Especialmente en Nicaragua, el grado de coordinación de las ONG es relativamente alto, con instituciones como la Coordinadora Civil o la FONG (Federación de ONG). Esa tendencia también se ha visto últimamente en Panamá donde desde principios de los noventa, se creó el MONADESO, para articular y coordinar los intereses de gremios, sindicatos y grupos estudiantiles. En Honduras existe la Asociación de Organismos No Gubernamentales (ASONO).

Los sectores empresariales, los medios de comunicación y la Iglesia dominan los procesos de concertación

En cuanto a los actores involucrados en los procesos de participación ciudadana y de concertación, destaca el peso político considerable de los sectores empresariales, en especial en Honduras, Guatemala, El Salvador y Costa Rica, parece ser una constante en todos los países de América Central. Eso se debe a su alto nivel de organización interna, que le permite ejercer una influencia permanente sobre la actividad de los poderes ejecutivo y legislativo. Por lo tanto, la influencia de las Cámaras de Comercio no puede ser subestimada.

Lo mismo vale para los medios de comunicación que en la mayoría de los países centroamericanos, especialmente en Guatemala y Honduras, tienen un peso importante en definir la agenda política. Muchas veces los medios de comunicación están ligados con los sectores empresariales y presenta una fuente de información no siempre objetiva. En algunos países (como Honduras, Nicaragua y Costa Rica) donde la oposición parlamentaria es muy débil, los medios de comunicación, algunas veces, juegan un papel de oposición al gobierno.

Un actor prominente de la concertación es la Iglesia (católica y evangélica) que en muchos países (especialmente en Guatemala y Honduras) sigue teniendo un papel importante, por el considerable peso moral que tiene, bien que está disminuyendo progresivamente. En algunas ocasiones la Iglesia interviene como mediador en los conflictos sociales. Las Iglesias también trabajan mediante ONG caritativas y de trabajo social. En Honduras, representantes de diferentes iglesias participan activamente en la política, presentándose a cargos electivos. En Panamá, la Iglesia ha criticado abiertamente el gobierno en diversas ocasiones y se ha expresado sobre temas de política nacional.

Otros grupos de presión son los sindicatos, los gremios, los movimientos estudiantiles cuya importancia varía según los países y, como ya se ha mencionado, de su nivel de organización y coordinación. Los movimientos estudiantiles tienen mucha fuerza en todos los países centroamericanos, especialmente en Panamá y Nicaragua.

Finalmente, las ONG y la sociedad civil se constituyen con frecuencia como grupos de presión, y en algunos casos pueden llegar a asumir un papel de oposición extraparlamentaria. En Panamá, por ejemplo, varias ONG nacionales (Justicia y Paz, Instituto Panameño de Desarrollo Municipal) e internacionales (Transparencia Internacional) se convirtieron en un contrapeso al Poder Ejecutivo.

Para ser completo, se tiene que mencionar el gran peso que tienen las organizaciones internacionales en la política de algunos países centroamericanos. En este estudio se ha mencionado la influencia de la embajada de Estados Unidos en El Salvador o de las instituciones financieras internacionales en Nicaragua. Puede suceder por ejemplo que una organización internacional condicione su ayuda financiera al apoyo a ciertas medidas políticas.

Los grupos de profesionales organizados generalmente no tienen una capacidad de movilización muy fuerte en los países centroamericanos porque son grupos con intereses muy sectoriales y específicos. En consecuencia, su incidencia política es relativamente débil. La única excepción son los sindicatos de los empleados de los diferentes servicios públicos, en especial las organizaciones de maestros y profesores, que tienen una capacidad de movilización importante en la mayoría de los países centroamericanos. De la misma manera, la Academia es un actor poco visible en Centroamérica, excepto en El Salvador y Costa Rica donde interviene de forma puntual en procesos de concertación específicos. Hay que añadir a eso las organizaciones de agricultores que mantienen mucho peso en Guatemala, Costa Rica y Nicaragua. Guatemala es el único país de Centroamérica donde el ejército, y sobretodo las organizaciones de veteranos, tiene un peso significativo.

Una condición para el éxito de la concertación es la existencia de colectivos sociales fuertes y organizados. El peso político de los colectivos sociales también depende de la voluntad del

gobierno para involucrar a los colectivos sociales en la formación de políticas públicas, pero de manera general se puede decir que sólo los colectivos sociales más organizados y representativos pueden considerarse como un interlocutor serio del gobierno.

La situación general de los colectivos sociales en Centroamérica es muy heterogénea, pero se puede afirmar que los sindicatos, y las organizaciones de trabajadores en general, están en una posición de fuerza asimétrica en comparación con los sectores empresariales, porque tienen niveles organizativos inferiores. La mayoría de los colectivos sociales en Centroamérica también son muy sectoriales, es decir que sus intereses son muy específicos y no tienen una visión general para el país.

Durante las últimas décadas, los colectivos sociales han ido perdiendo fuerza con el proceso de privatización de empresas públicas y de desindustrialización de la economía, principalmente de los sectores de la construcción. En algunos países de Centroamérica, como en Honduras, se nota una tendencia de pérdida de credibilidad de los colectivos sociales, si se compara con su situación hace medio siglo. Los colectivos sociales siguen teniendo una influencia política considerable en Nicaragua, Panamá, y en menor medida en Costa Rica. En Nicaragua y El Salvador, los colectivos sociales intervienen en el proceso de formación de la ley.

En el contexto centroamericano se destaca la escasa influencia sobre los partidos políticos de los colectivos sociales, principalmente del sindicalismo, pues en la actualidad no existen partidos políticos vinculados a organizaciones sindicales, lo que se debe parcialmente a su alto nivel de fragmentación. Esta situación dificulta la comunicación entre los colectivos sociales y la política porque permitiría canalizar sus demandas por medio de los partidos políticos. Al inverso, los colectivos sociales se vuelven más influyentes cuando los partidos políticos son débiles y las posibilidades del Poder Ejecutivo están constitucionalmente y contextualmente limitadas.

4.5 La escasa utilización de la iniciativa legislativa nacional

Cabe mencionar la iniciativa legislativa popular que es una herramienta institucional que tienen los ciudadanos para ejercer la oposición extra-parlamentaria. La iniciativa popular se refiere a la posibilidad de un cierto número de ciudadanos para presentar una petición, generalmente dirigida a la Asamblea Legislativa, para que se tome en consideración una proposición de ley. La iniciativa legislativa popular solamente existe en Guatemala, en Nicaragua y desde 2002 en Costa Rica, pero se puede considerar como una tendencia en Centroamérica hacia la generalización de la iniciativa popular.

Cuadro N° 40

La iniciativa legislativa popular a nivel nacional en América Central

	Iniciativa popular	Requisitos	Campo de aplicación	Utilización
Guatemala	Sí	Cinco ciudadanos mil	Únicamente para proponer reformas constitucionales (277). El pueblo no tiene el derecho de iniciativa legislativa (art. 174).	No
Honduras	No			
El Salvador	No			
Nicaragua	Sí	Cinco ciudadanos mil	Todos los temas excepto “leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos” (art. 140, Const.)	No
Costa Rica	Sí	Un mínimo de 5% del cuerpo electoral + 1 diputado	Todos los temas excepto “proyectos relativos a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa.” (art. 123, Const.)	No
Panamá	No			

Fuente: Elaboración propia y Base de Datos Políticos de las Américas. Universidad de Georgetown²²⁷

Más que una herramienta de democracia directa, la iniciativa popular permite a la ciudadanía convertirse en un jugador con capacidad de definición de la agenda. En efecto, mediante la iniciativa popular, – en los países donde existe esta posibilidad –, la ciudadanía tiene el derecho de iniciativa de ley, que es un derecho compartido con el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Si la iniciativa popular se concretiza, será tramitado en el Parlamento, como cualquier otra iniciativa de ley.

La introducción de un jugador con capacidad de definición de agenda adicional – la ciudadanía mediante la iniciativa popular para la proposición de leyes – permite a los colectivos sociales influir en el proceso de formulación de políticas públicas. La iniciativa popular, retomando el marco interpretativo de Tsebelis, puede de esta forma convertirse en una posibilidad de neutralizar un jugador con poder de veto existente. La existencia de la iniciativa popular en cierta medida pone en pie de igualdad a los colectivos sociales y los poderes políticos.

Sin embargo, mucho depende del nivel de exigencia de la recolección de las firmas necesarias para concretizar la iniciativa de ley. En Nicaragua y Guatemala, el requisito para una iniciativa popular para la formulación de leyes sólo es de 5 000 firmas, lo que parece relativamente fácil de alcanzar. Sin embargo, en ninguno de esos países se ha utilizado. En Costa Rica el requisito para la iniciativa popular – el 5% del cuerpo electoral, lo que representa aproximadamente 130.000 firmas – es bastante alto. Además, el funcionamiento de la Asamblea Legislativa es tan burocrático y lento, de forma que una propuesta legislativa presentada por un ciudadano tiene poca posibilidad de discutirse.

No obstante, en los tres países donde existe la iniciativa popular, nunca se ha utilizado. La poca utilización de la iniciativa popular posiblemente se debe a su carácter provisional. Se puede

²²⁷ Base de Datos Políticos de las Américas. (1998) Iniciativa popular. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales*. [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos. En: <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Legislativo/Leyes/iniciativa.html>. 26 de septiembre 2007.

proponer un proyecto de ley para que se tramite en la Asamblea Legislativa, pero nada garantice que dicho proyecto de ley será aprobado.

4.6 La oposición extra-parlamentaria: conflictos entre actores políticos y sociales

La observación de los conflictos entre actores políticos y sociales, y su resolución presenta lecciones para analizar la participación ciudadana. Muchas veces, las manifestaciones en las calles (como por ejemplo marchas de protesta y bloqueos) muchas veces sólo se emplea cuando se agotaron todas las otras formas de presión, por ejemplo, la negociación colectiva.

Las interacciones entre el gobierno y los colectivos sociales tienen que analizarse a la luz de la historia reciente de Centroamérica. Las guerras civiles generaron niveles excesivos de politización y de polarización ideológica, lo que hasta el día de hoy dificulta la emergencia de una cultura de concertación y de pactos políticos. Por ejemplo, en Nicaragua el primer año post-proceso electoral tiende a ser fundamental para bajar las radicalizaciones asumidas durante la campaña electoral, tanto entre actores políticos que entre colectivos sociales.

El siguiente cuadro presenta algunos ejemplos recientes de conflictos entre el Poder Ejecutivo y la oposición extra-parlamentaria en Centroamérica, que en algunos casos tuvieron una incidencia política y en otros casos no.

Cuadro N° 41

Ejemplos de conflictos sociales y su resolución

Conflicto	Detonante	Estrategias	Resultados: incidencia en políticas públicas
Honduras			
Oposición del Gremio Magisterial (2006)	Incumplimiento por el gobierno de acuerdos de compromiso sobre aumento salarial y bonificaciones	Protestas y marchas violentas, diálogos negociadores con el magisterio	Realización de una auditoria social y creación de un marco para la regulación del cumplimiento de los compromisos por el gobierno
Gran marcha por la integridad y contra la corrupción (2007)	Protestas de la sociedad civil para exigir el cumplimiento efectivo de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Marcha en la que participaron 30 000 personas, entrega de una agenda por la integridad y contra la corrupción al gobierno	Acción criticada por el gobierno que no presentó interés por la agenda que se presentó la sociedad civil
Nicaragua			
El Movimiento de Campesinos Víctimas del Nematógeno (1999)	El descontento de un grupo de campesinos afectados por el agrotóxico Nematógeno	Acampamiento de 5000 hombres y mujeres ante el edificio de la Asamblea Nacional, huelgas de hambre	Poca reactividad de parte del gobierno para atender las demandas de este sector de campesinos.
El Movimiento Proaborto (1998)	En el marco de una discusión sobre la reforma del Código Penal, el objetivo del movimiento era despenalizar el aborto	El Movimiento Feminista Nacional, el Movimiento Autónomo de Mujeres y otras organizaciones de mujeres	Efecto inverso causado principalmente por la oposición de la Iglesia: penalización del aborto terapéutico
Costa Rica			
Movilizaciones en	Descontento social con el	Huelgas y paros de labores,	El Gobierno revirtió el

Conflicto	Detonante	Estrategias	Resultados: incidencia en políticas públicas
contra del “Combo del ICE” (2000)	proyecto de liberalización de las telecomunicaciones	concentraciones, manifestaciones, huelgas de hambre, bloqueos de calle	proyecto de ley
Movilizaciones contra el TLC (2004)	Protestas contra el monopolio de RITEVE, contra el TLC y contra el aumento salarial de los trabajadores del sector público	Marchas pacíficas, paros, marchas, manifestaciones, peticiones, conferencias, bloqueos	El Gobierno aumentó en un 0,5% el salario del sector público y se retrazó la aprobación del TLC por vía parlamentaria
Panamá			
MONADESO (1998)	Oposición al proyecto de reforma constitucional de 1998	Coordinación de 23 organizaciones gremiales, sindicales, estudiantes y gremiales	Lucha exitosa porque ganó el “no” en el referéndum sobre el proyecto de reforma constitucional
FRENADESO (2002)	Protesta contra modificaciones a la Ley educativa	Luchas de presión en las calles	Convocación de una concertación nacional por la Educación
FRENADESSO (2005)	Oposición contra modificaciones a la Ley de seguridad social	Luchas de presión en las calles durante más de dos meses	Proceso que perdió credibilidad porque era contraproducente para la economía del país

Fuente: elaboración propia en base a los informes de los estudios nacionales.

Los modos de actividad de los procesos de concertación que se pueden nombrar son muy variados y difieren según los países. Asimismo, la metodología utilizada depende del tipo de grupo de presión. Las estrategias de los colectivos sociales se dirigen más hacia la negociación con sectores empresariales y gubernamentales, con la lucha en la calle como último recurso. Una organización de la sociedad civil tiende más a hacer *lobbying* en el gobierno o desarrollar campañas de sensibilización, como en el caso de Nicaragua. En Panamá existen pocos espacios de concertación formal pero la práctica es que el gobierno convoca un diálogo con la sociedad civil cuando tiene que abordar un tema polémico. Esos diálogos no siempre tuvieron el éxito esperado.

Se señala que la lucha en las calles, como modo de acción de los grupos de presión, está en crecimiento, especialmente en Panamá, Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador. De manera general, el crecimiento de los levantamientos sociales de la “calle” no contribuye al proceso democrático, porque da a pensar que si el levantamiento social es suficientemente violento puede revertir cualquier decisión política. El incremento de la lucha en las calles puede considerarse como una consecuencia de la falta de confianza en la política y en la negociación institucional. Por ejemplo, en Panamá, el descontento con algunas decisiones del gobierno (reforma fiscal, reforma del seguro social, aumento de los sueldos de los jubilados) condujo a muchas personas a presionar en las calles. Cabe señalar que este tipo de movimientos son espontáneos, es decir que no están organizados ni institucionalizados, pero necesitan un detonante para activarse.

Es interesante preguntarse si las huelgas o la lucha en las calles, como el bloqueo de vías de comunicación o las marchas de protesta son herramientas efectivas. No es posible dar una respuesta definitiva a esa pregunta, ya que en algunos casos la lucha en las calles ha tenido

incidencia política y en otros no. La respuesta a esa interrogante depende también de si la protesta y las reivindicaciones son acompañadas de propuestas.

En Panamá, los grupos de presión en las calles han obtenido logros importantes, como el triunfo del “no” en el referéndum del 1998 sobre un proyecto de reforma constitucional. En Costa Rica también, las movilizaciones en contra del “Combo ICE” y del TLC consiguieron poner en la agenda política sus demandas. Parece además que el éxito de las luchas en las calles es un incentivo para los movimientos sociales intensificar sus acciones, como se ha visto en Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

Sin embargo, las luchas en las calles no siempre tienen efectividad, especialmente en países donde el movimiento social es muy fraccionado (Guatemala, Honduras). La “Gran marcha por la integridad y contra la corrupción”, en la que participaron 30.000 personas, que se organizó en Honduras el 10 de febrero de 2007 no tuvo ningún eco en el Gobierno ni en el Parlamento.

Las huelgas, como una forma de protesta social, conllevan costos importantes para los trabajadores involucrados en ellas. Se podría suponer que los colectivos sociales más fuertes y representativos, no necesitan hacer uso de esta herramienta, porque el gobierno conoce su fuerza y estará abierto a la negociación. Al inverso, si el gobierno sabe que los colectivos sociales son débiles, ellos tienen más que perder con una huelga, porque el gobierno no tomará en cuenta su reivindicación (María Victoria Murillo, 2005).

Por lo tanto, la frecuencia de las acciones de protesta social y de lucha en la calle de ciertos movimientos sociales puede interpretarse como una muestra de su debilidad, o de una aparente necesidad, en un contexto político determinado, para expresar relaciones de poder. Sin embargo, incluso cuando los movimientos sociales son débiles, las acciones destinadas a impedir el tránsito, pueden tener una cierta efectividad. En Nicaragua, las organizaciones de universitarios son relativamente débiles pero tienen una capacidad de movilización alta en momentos muy puntuales. En varias ocasiones, se consiguió paralizar el tránsito durante varias horas, obligando al gobierno a ceder a sus reivindicaciones. El poder de negociación de los colectivos sociales depende así de su capacidad de generar conflictos.

En América Central la falta de *reactividad política* de los representantes – que también se ha llamado *crisis de la representación* – se debe principalmente a una deficiente coordinación entre el Poder Ejecutivo y la oposición extraparlamentaria. Esa deficiente coordinación entre la política y los colectivos sociales no permite que las demandas de la ciudadanía estén tomadas en cuenta en la formulación de políticas públicas.

El politólogo francés Jacques Gerstlé identifica varias prácticas políticas informales que distorsionan la reactividad política de los poderes Ejecutivo y Legislativo, y que impiden consecuentemente la incidencia de los colectivos sociales en las políticas públicas. El estudio de Gerstlé se enfoca principalmente en el contexto europeo y norte-americano, pero sus aportes teóricos también se aplican a Centroamérica.²²⁸

²²⁸ Jacques Gerstlé (2003), “La réactivité aux préférences collectives et l’imputabilité de l’action publique”. En *Revue Française de Sciences Politiques*, vol. 53, n° 6, diciembre de 2003, p. 859-885.

Además de la falta de coordinación entre el Poder Ejecutivo y la oposición extra-parlamentaria, Gerstlé insiste en la acción de los grupos de presión (o *lobbys*) más influyentes que en función de sus intereses, manipulan, falsifican y malinterpretan la representación que se hace la clase política de las preferencias colectivas. De esta forma se deforma la percepción de los políticos de las preferencias colectivos, es decir los intereses de la sociedad civil.

Este aspecto se aplica a Centroamérica donde ciertos grupos de presión, principalmente los sectores empresariales más organizados y con más recursos, predominan y su influencia en la formulación de políticas públicas es más alta. Los grupos de presión más influyentes pueden de esta forma bloquear una reforma importante, ejerciendo un poder de veto *extra-institucional* a través de la instrumentalización de las herramientas que tienen a su disposición, – su capacidad de movilización de apoyo, sus actividades de *lobbying*, su influencia en medios de comunicación, la amenaza de retirar su financiamiento en las campañas electorales, etc. –, para dar la impresión de una fuerte oposición política en contra de un tema específico, que en realidad no existe.

Otro elemento a tomar en consideración es la complejidad de los procesos legislativos, que quita visibilidad al proceso de formulación de políticas públicas y que impide a la mayoría de los ciudadanos formarse una opinión adecuada sobre ello. Asimismo, el interés de la ciudadanía por un tema depende en gran medida de la atención que se le otorgan los medios de comunicación, y que determina la reactividad política de los representantes. Es por lo tanto importante tener medios de comunicación independientes e informativos que no manipulen a la opinión pública, para no distorsionar la comunicación entre la política y la sociedad.

4.7 Las estrategias del Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política: de la institucionalización de la concertación a la instrumentalización de la sociedad civil

Ahora bien, el poder Ejecutivo también interactúa con los grupos de presión. Las estrategias de los gobiernos para acercarse a los grupos de presión son diversas y varían según la nación que trate. En todos los países parece vital para los gobiernos tener buenos servicios de comunicación y buenas relaciones con los medios de comunicación. Por ejemplo, en Panamá la mayoría de los medios de comunicación son propiedad de políticos. En Nicaragua, el FSLN invirtió en algunas estaciones de radio que actúan como vocero del partido.

Una de las estrategias utilizadas por el Poder Ejecutivo para relacionarse con la oposición política, – parlamentaria y extraparlamentaria –, y que ya se ha estudiado ampliamente en este informe, es la creación de espacios de diálogo con la sociedad civil. Esos espacios pueden tomar varias formas como la constitución de consejos informales donde participan delegados del gobierno y representantes de la sociedad civil (Guatemala), la organización de reuniones entre miembros de los Gabinetes y representantes de la sociedad civil, funcionarios públicos o empresarios (en toda América Central), la participación de la sociedad civil en el proceso de formación de la ley (El Salvador, Nicaragua), etc.

En Nicaragua, para hacer competencia a las plataformas de concertación ya existentes, el gobierno de Daniel Ortega creó los Consejos de Participación Ciudadana. Estos consejos son dirigidos por sandinistas, y contribuyen a diluir la efectividad y visibilidad de otros organismos de concertación menos favorables al gobierno.

En algunos países, la institucionalización de los procesos de concertación puede ser una estrategia del Poder Ejecutivo para poder controlar mejor los actores de la sociedad civil, como en Nicaragua u Honduras. La concertación puede llegar a ser una herramienta de cooptación importante, por la substantiva influencia que tiene el Poder Ejecutivo en la definición de la agenda de los procesos de concertación. El modelo *top-down* (de arriba hacia abajo) de la política implica que, mediante prácticas políticas informales, la elite política manipula la agenda en función de sus intereses. Con frecuencia, la existencia de procesos de concertación depende del apoyo del Poder Ejecutivo. Los temas tratados dentro de los procesos de concertación en gran medida dependen de lo que el Poder Ejecutivo quiere que se discuta. (Gerstlé, 2003) Lo mismo sucede con los referéndos en los cuales la pregunta es impuesta desde arriba, y que analizaremos con más detalle a continuación.

Otra estrategia utilizada por el Poder Ejecutivo para neutralizar la oposición de la sociedad civil, es la instrumentalización de representantes de la sociedad civil en el gobierno. En Nicaragua y Honduras, representantes de grupos de interés y personalidades vinculadas con la sociedad civil integran el gabinete de gobierno. Esta estrategia podría interpretarse como una herramienta para eliminar un jugador con poder de veto potencial. Asimismo, los dirigentes del CONPES en Nicaragua en la actualidad son ligados al partido oficialista FSLN.

4.8 El referéndum: una práctica poco desarrollada en Centroamérica

Al margen de los pactos coyunturales y de los procesos de concertación institucionalizados existe otro mecanismo de participación, que se inserta en la fase de toma de decisiones, el referéndum. Es un mecanismo de concertación poco frecuente, que por el momento ha sido poco utilizado en Centroamérica, con la única excepción de Panamá, y en menor medida Guatemala. Costa Rica organizó su primer referéndum en octubre de 2007 sobre la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (TLC). En Honduras, Nicaragua y El Salvador no se cuenta con experiencia en la organización y aplicación de éste proceso de participación ciudadana institucionalizada.

Referéndos celebrados en América Central desde 1972

	Existencia de la figura constitucional del referéndum en la Constitución	Fecha de introducción en la Constitución	Número de referéndos celebrados desde 1972	Temas para los cuales la convocación de un referéndum es una obligación constitucional
Guatemala	Sí	1985	2	Reformas constitucionales
Honduras	Sí	2004	0	“Se instituyen como mecanismos de consulta a los ciudadanos el referéndum y el plebiscito para asuntos de importancia fundamental en la vida nacional.” (art. 5, Const.)
El Salvador	No			No existe la figura constitucional del referéndum, excepto para la posibilidad de conformar una república unida de los países del istmo centroamericano
Nicaragua	Sí	1995	0	No hay temas para los cuales la convocación a referéndum es obligatoria. Se prohíbe la convocación a referéndum “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” (art. 105 Const.)
Costa Rica	Sí	2002	1	
Panamá	Sí	1972	5	Temas relativos al Canal de Panamá

Fuente: Elaboración propia

La práctica del referéndum, como proceso de consulta popular institucionalizado, tiende a ser limitada en región, a pesar de ello hay una tendencia hacia la institucionalización de mecanismos de democracia directa. Recientemente, Nicaragua (1995), Costa Rica (2002) y Honduras (2004) incluyeron la posibilidad de convocar a un referéndum en sus respectivas Constituciones.

El referéndum es un proceso participativo, cuya particularidad es de devolver el poder de decisión al cuerpo electoral sobre una pregunta específica. Tsebelis presenta el referéndum como la introducción de un *veto player* adicional: el elector mediano. Cuando se organiza un referéndum, el elector mediano obtiene un poder de veto sobre la pregunta que le es sometida, pero no tiene la capacidad de definir la agenda. Esto porque no redacta la pregunta sometida al referéndum.

Respecto a la capacidad de definición de la agenda, Tsebelis hace una distinción importante. La decisión de organizar un referéndum depende de dos tipos de jugadores: los actores encargados de desencadenar el proceso referendario y los actores encargados de redactar la pregunta del referéndum.

Se puede considerar de manera general, que si un sólo jugador controla los dos aspectos de la definición de la agenda, lo utilizará para eliminar los poderes de veto de otros jugadores.

El referéndum, analizada como una estrategia del Poder Ejecutivo, puede entonces convertirse en una herramienta de auto-reforzamiento de los poderes públicos. Como la pregunta del referéndum es impuesta desde arriba, los referéndos implican ciertos riesgos: pueden ser manipulados o pueden convertirse en un plebiscito, es decir que sirven como una legitimación de decisiones que ya han sido tomadas. Según los casos, un referéndum puede servir para neutralizar la oposición parlamentaria o extraparlamentaria.

Si la definición de la agenda es compartida entre varios actores, significa que el poder está compartido. En este sentido, la organización de un referéndum también puede ser la salida a un proceso de concertación o una herramienta de presión en una negociación político-social. También puede suceder que la decisión de organizar un referéndum proviene de una fuerte presión social, “la calle” convirtiéndose en un jugador con capacidad de definición de agenda. Es lo que pasó en Costa Rica, donde la presión social obligó la Presidencia a convocar un referéndum sobre el TLC, lo que inicialmente no había previsto.

La repartición entre actores institucionales formales e informales que participan en el proceso de convocación a referéndum depende de las disposiciones constitucionales de cada país y determina su efecto sobre el proceso de toma de decisiones política. Se estudiarán a continuación los dos aspectos de la definición de la agenda del referéndum: **(1)** la decisión de convocar un referéndum y **(2)** la formulación de la pregunta.

(1) La decisión de convocar un referéndum

Según los países, el referéndum puede tener varios orígenes: un decreto presidencial, una mayoría legislativa cualificada o una iniciativa popular, y en algunos casos una decisión de una instancia del Poder Judicial (Panamá). Se pueden identificar a los siguientes tipos de referéndos, en función de los actores o de los elementos que los pueden desencadenar: (a) los referéndos iniciados por las instituciones políticas gubernamentales, (b) los referéndos provenientes de la iniciativa popular y (c) los referéndos convocados por un requisito constitucional.

El siguiente cuadro presenta los actores constitucionales que pueden desencadenar un referéndum. Permite visualizar según los países centroamericanos los actores que tienen el poder de definición de la agenda, es decir los actores – o *veto players* – que pueden desencadenar un proceso referendario. Puede tratarse de actores institucionales existentes (Parlamento, Poder Ejecutivo, Poder Judicial), o de un actor adicional – el elector mediano –, a través de la iniciativa popular.

Cuadro N° 43

Actores que pueden convocar a un referéndum nacional en América Central

	Convocación a referéndum o plebiscito por actores institucionales				Artículos constitucionales
	Iniciativa popular	Parlamento	Poder Ejecutivo	Poder Judicial	
Guatemala		La mayoría absoluta del Congreso de la República	El Presidente de la República		173, 280
Honduras	6% del cuerpo electoral	10 diputados del Congreso Nacional	El Presidente de la República en resolución del Consejo de Secretarios de Estado		5
El Salvador	<i>No existe la posibilidad constitucional de convocar a un referéndum, excepto para la posibilidad de conformar una República Centroamericana.</i>				73, 89
Nicaragua	50.000 firmas de electores	1/3 de los Diputados de la Asamblea Nacional	El Presidente de la República		2, 168, 173 y art. 133-138 de la Ley Electoral
Costa Rica	5% del cuerpo electoral (+ 1 diputado)	2/3 de los miembros de la Asamblea Legislativa	El Poder Ejecutivo (+ mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa)		102, 105, 124, 129, 195
Panamá	20% del cuerpo electoral	La mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa	El Consejo de Gabinete	La Corte Suprema de Justicia	308, 319

Fuente: Elaboración propia y Base de Datos Políticos de las Américas de la Universidad de Georgetown

(a) Los referéndos iniciados por las instituciones políticas gubernamentales

En todos los países centroamericanos donde existe esa posibilidad, el Presidente (o el gabinete presidencial) y el Parlamento pueden convocar un referéndum. Dependiendo de los requisitos constitucionales para la convocación de referéndum, el referéndum puede convertirse en un arma de presión o de disuasión entre las manos de una u otra institución política.

Por ejemplo, si el Presidente tiene el poder de convocar un referéndum y no tiene mayoría legislativa en el Parlamento para un determinado proyecto de ley, utilizará su poder de convocación a referéndum para eliminar la oposición parlamentaria – neutralizar un jugador con poder de veto – si anticipa que puede hacer aprobar dicho proyecto de ley por vía referendaria.

En Guatemala, Honduras y Panamá, el Poder Ejecutivo puede convocar un referéndum sin la autorización previa del Parlamento. El referéndum puede convertirse así en una herramienta de auto-reforzamiento del poder del Presidente, convirtiéndose en plebiscitos.

En el caso contrario, si hay una mayoría parlamentaria frente a un gobierno minoritario, y el Parlamento tiene el poder de convocar un referéndum, lo utilizará para hacer aprobar proyectos de ley que el Presidente vetaría o que carecen de una mayoría parlamentaria suficiente. El Poder Legislativo también puede utilizar el referéndum como una amenaza para obligar al Poder Ejecutivo a tomar en cuenta sus reivindicaciones.

En Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá el Parlamento también puede convocar a referéndum sin autorización previa del Poder Ejecutivo. La facilidad de convocar tales referéndos

depende de la mayoría cualificada exigida. En Honduras sólo se necesita a 10 Diputados sobre 128, mientras que en Costa Rica se requiere una mayoría de los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa (es decir 38 sobre 57 diputados).

En Costa Rica, para contener la amenaza de referéndum de parte del Poder Legislativo, al Poder Ejecutivo le es suficiente controlar un poco más de un tercio de los escaños legislativos. Además, una mayoría de dos tercios es más difícil de alcanzar en un contexto de alta fragmentación partidaria, bien que siempre es más fácil para opositores políticos ponerse de acuerdo sobre la organización de un referéndum que de negociar para presentar un proyecto de ley conjuntamente. Es más fácil convocar un referéndum que ganarlo.

En cierta medida, el referéndum puede convertirse en una incentivo para la negociación entre los poderes constitucionales, como entre los líderes de los partidos políticos. Por tanto, mitiga los efectos de una separación demasiado rígida entre los poderes. De esta forma los dos poderes pueden mantenerse en equilibrio. Por ejemplo, en Costa Rica el Presidente no puede convocar a referéndum sin una mayoría cualificada en el Parlamento.

El caso de Panamá es interesante, porque es el único país donde el Poder Judicial puede convocar un referéndum. No obstante, en la práctica nunca lo ha hecho. Se puede considerar el derecho de convocación a referéndum del Poder Judicial como una manera de garantizar el respeto de su independencia. En la mayoría de los países centroamericanos (Guatemala, Panamá, Nicaragua), es el Tribunal Electoral quien convoca a referéndum pero solamente a iniciativa del Presidente o del Parlamento.

(b) Los referéndos provenientes de la iniciativa popular

La iniciativa popular se refiere al derecho de la ciudadanía – en el marco de ciertos requisitos constitucionales y legales – de convocar un referéndum. No tiene que confundirse con la iniciativa legislativa popular presentada anteriormente. Un referéndum originado por la iniciativa popular no proviene de las instituciones políticas formales (Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial) pero directamente de la ciudadanía.

En los países donde existe la iniciativa popular, la definición de la agenda es delegada a los actores sociales y a la ciudadanía en su conjunto. De esta forma la iniciativa popular introduce a un nuevo *agenda setter*, la ciudadanía, que tiene una posibilidad constitucional e institucionalizada de influir en el proceso de formulación de políticas públicas y de formación de la ley, y así de ejercer una oposición política al gobierno. Gracias a la iniciativa popular, la ciudadanía se convierte en un actor político.

El éxito de una iniciativa popular para convocar un referéndum depende del nivel de exigencia de los requisitos para su concretización. La convocación de un referéndum por iniciativa popular es virtualmente imposible en Panamá, porque significa que habría que recoger firmas del 20% del cuerpo electoral, lo que corresponde aproximadamente a 430.000 firmas. Los requisitos para la convocación de un referéndum por iniciativa popular son menos exigentes en Honduras y Costa Rica, donde se requiere el apoyo de 6% y 5% del cuerpo electoral respectivamente, correspondiendo a 240.000 y 130.000 firmas.

Por lo tanto, se ve que la iniciativa popular es una herramienta que solamente favorece a los colectivos sociales más organizados, o por lo menos a los actores que cuentan con una capacidad de movilización y de comunicación relativamente alta. En la práctica, sólo los grupos de presión más organizados tratarán de ganar apoyo popular mediante sus redes de influencia. Para que se amplíe el uso de la iniciativa popular tendrían que bajarse los requisitos constitucionales o facilitar técnicamente y económicamente el procedimiento de recolección de firmas.

Como ya lo presenciarnos, la convocación a referéndum por iniciativa popular no llegó a concretizarse en ningún país de Centroamérica con excepción de Costa Rica donde una iniciativa popular ha llegado a concretizarse con el referéndum sobre el TLC, a pesar de un requisito relativamente exigente. Posiblemente, la iniciativa popular podría volverse más común en un futuro cercano, una vez que se establezca en la cultura política ese procedimiento constitucional relativamente reciente.

(c) Los referéndos convocados por un requisito constitucional

Hay un tercer elemento, además de los actores políticos existentes y de la iniciativa popular, que puede desencadenar un proceso referendario: los referéndos convocados por una obligación constitucional. Se refiere a los referéndos que se convocan automáticamente, sin intervención de actores políticos, para ratificar temas expresamente mencionados en la Constitución (véase el *Cuadro N° 42*). En el contexto centroamericano se trata de temas que se consideran de vital importancia para el país (Honduras, Panamá, El Salvador) o de reformas constitucionales (Guatemala).

A menudo, las obligaciones constitucionales para la convocación automática de referéndos no suelen ser muy comprometedoras. La Constitución de Honduras obliga la convocación a referéndum para “asuntos de importancia fundamental en la vida nacional” pero esta formulación sumamente subjetiva deja márgenes importantes de libertad para la convocación a referéndum por parte del Poder Ejecutivo o del Poder Legislativo, y por lo tanto, no constituye una obligación fuerte. Lo mismo para Nicaragua donde existe el referéndum pero donde no se precisan sus modalidades de aplicación.

(2) *La formulación de la pregunta*

La formulación de la pregunta es el segundo aspecto de la definición de la agenda del referéndum que presenta Tsebelis. En esta parte de la definición de la agenda, en función de las disposiciones constitucionales vigentes en el país, intervienen los mismos actores que en la parte de convocación a referéndum.

Teóricamente, entre más compartida la definición de la agenda del referéndum – el poder de la definición de la agenda no es monopolizado –, más se comparte el poder. Según Tsebelis la posibilidad de un referéndum – que se utilice esa posibilidad o no – permite garantizar una mejor toma en cuenta de las preferencias colectivas en el proceso de toma de decisiones, es decir que el nivel de concentración control de la agenda determina la medida en que se incluyen las preferencias colectivas en las políticas públicas. (Tsebelis, 2003:116)

Intuitivamente, la consideración de las preferencias colectivas en las políticas públicas debería ser más probable si existe la posibilidad de convocar un referéndum por medio de una iniciativa popular. No obstante, el uso de la iniciativa popular es relativamente bajo. Como ya lo precisamos, es relativamente difícil y costosa de recolectar el número de firmas exigidas para la iniciativa popular. A causa de las dificultades prácticas para concretizarla, la iniciativa popular probablemente no es una herramienta muy efectiva para ejercer oposición extra-parlamentaria. Además, en la práctica la iniciativa popular no favorece realmente a la ciudadanía pero solamente a los grupos de presión más organizados.

Es difícil de contestar la pregunta si la introducción reciente de mecanismos de democracia directa en algunos países centroamericanos (Nicaragua, Costa Rica y Honduras) realmente favoreció la inclusión de las preferencias colectivas en el proceso de toma de decisiones, como lo indica el modelo teórico de Tsebelis.

Si bien es cierto que el referéndum introduce a una nueva configuración de los jugadores con poder de veto, distinta de la democracia representativa, no ha llegado a establecerse como una plataforma alternativa para la concertación. El uso del referéndum, que en muchos casos es un elemento ajeno a la cultura constitucional, sigue siendo excepcional. Cuando la convocación de un referéndum de parte de las instituciones políticas es opcional, no hay ninguna garantía que se organicen referéndos frecuentemente. Además, en países como Nicaragua la escasez de recursos presupuestarios puede prohibir una convocación frecuente de referéndos.

En El Salvador – el único país en Centroamérica donde no existe la posibilidad de referéndum en la Constitución (salvo para la eventualidad de una república unida centroamericana) –, los procesos de concertación son mucho menos desarrollados que en los demás países centroamericanos. Sin hacer una generalización basada en el ejemplo de un solo país, puede considerarse la existencia de la posibilidad de referéndum como un factor del fomento de una cultura de concertación, o por lo menos una incentivo para la negociación entre poderes institucionales, entre partidos políticos, y con la sociedad civil.

Una crítica que se le puede hacer a Tsebelis es su enfoque muy institucional y determinista. El referéndum puede convertirse en una incentivo para la negociación – por ejemplo si la oposición parlamentaria amenaza de convocar un referéndum sobre un proyecto de ley no respaldado por el gobierno – pero el referéndum también polariza porque sólo deja dos opciones al elector: votar a favor o en contra de la pregunta que le es sometida. Situación que ocurrió en el caso de Costa Rica en octubre de 2007, con el mencionado referéndum sobre el TLC, que solamente se podía aprobar o vetar, sin posibilidad de renegociación. Al mismo tiempo, en el caso de la ratificación del TLC, también se puede decir que un cambio forzado en el *status quo* era necesario. De alguna forma, la convocación de un referéndum era una forma eficiente de provocar un cambio en el *status quo*, porque la administración de Abel Pacheco se negó a asumir la responsabilidad de tomar una decisión. La decisión de convocar un referéndum sobre el TLC, sin que fuera una obligación constitucional, permitió mitigar un conflicto post-decisión, y salir de un bloqueo no institucional entre el gobierno y “la calle.”

Panamá: la excepción centroamericana en materia de referéndos

Panamá es un caso extremo en Centroamérica respecto a su uso del referéndum, y por lo tanto se justifica un análisis más profundo de la práctica del referéndum en este país, para confrontar la teoría de los *veto players* a la realidad. Panamá es el país de Centroamérica que tiene la experiencia más amplia de procesos referendarios. Es el país donde el uso del referéndum es el más antiguo y el más frecuente de Centroamérica, sobretodo en las dos últimas décadas, pero que cuenta con antecedentes históricos con experiencias variadas de democracia directa (cabildos, plebiscitos y referéndos) tanto al nivel local que al nivel nacional remontando al tiempo de la colonia.

Como se puede ver en el siguiente cuadro, los temas sujetos a referéndum siempre estuvieron relacionados con reformas constitucionales o con temas relativos al Canal de Panamá. Los referéndos organizados sobre propuestas de reformas constitucionales siempre fueron iniciados por las instituciones gubernamentales. Los referéndos sobre el Canal de Panamá se convocaron por obligación constitucional.

Cuadro N° 44

Referéndos en Panamá

Fecha	Tema sujeto a referéndo	Resultado del proceso	Apoyo recibido en valor relativo (%)	Total de votos válidos emitidos a favor sobre el total de votos válidos emitidos	Nivel de participación
1940	Reforma Constitucional	Sí	98,7%	144.782 / 146.689	101,4%
1977	Canal de Panamá (Tratado Torrijos-Carter)	Sí	67,4%	516.440 / 766.232	97,3%
1983	Reforma Constitucional (de 58 puntos)	Sí	87,8%	489.019 / 556.969	66,8%
1992	Reforma Constitucional (Abolición del ejército, reelección inmediata del presidente)	No	63,9%	357.619 / 559.654	40,1%
1998	Reforma Constitucional (Reelección Presidencial)	No	63,8%	716.401 / 1.123.901	63,4%
2006	Canal de Panamá (ampliación)	Sí	76,3%	705.284 / 924.029	43,3%

Fuente: elaboración propia con base en el Tribunal Electoral de Panamá

La utilización frecuente de referéndos en Panamá no necesariamente corresponde a una política estatal favorable a la participación ciudadana en la medida que dos de los seis referéndos organizados desde 1940, – el de 1977 y el de 2007 – se convocaron por una obligación constitucional de someter a referéndum todos los temas relativos al Canal de Panamá: la frecuencia de los referéndos en Panamá no se explica por una expresa voluntad del Poder Ejecutivo de consultar a la población, pero por su vinculación con el Canal de Panamá, que corresponde a una imagen sencilla en el imaginario común. Lo mismo puede decirse de Guatemala, donde las dos experiencias de referéndum, – el de 1994 promovido por el Congreso y el de 1999 promovido por el Presidente – eran referentes a reformas constitucionales que requerían la aprobación popular.

Conforme a la teoría de la elección racional (*rational choice*), un actor político convocará un referéndum si anticipa que eso le permitirá aumentar su influencia y eliminar a los demás jugadores con poder de veto. A partir del análisis de la práctica referendaria en Panamá, pueden identificarse varias otras justificaciones de organizar un referéndum. *¿Cómo se han justificado los referéndos en Panamá? ¿Qué lecciones teóricas presenta el caso panameño para el estudio de los procesos de concertación?*

Históricamente, en Panamá se han organizado referéndos en situaciones de extrema gravedad o de suma importancia para el país, principalmente cuando se trataba de tomar decisiones estratégicas sobre el Canal de Panamá que tendrían repercusiones económicas considerables. Se ha concebido entonces el referéndum como una forma de delegar el poder de decisión al pueblo en situaciones que el gobierno no quiere asumir la responsabilidad por sí sola o quiere evadir sus responsabilidades.

Otra justificación para la convocación de referéndos puede ser la búsqueda de legitimidad para un proyecto de ley o una política. El uso del referéndum con este fin a veces presentó características plebiscitarias – que pueden ser de aprobación o de rechazo –, es decir que sirvieron principalmente como instrumento de legitimación de una decisión que ya ha sido tomada o de un régimen político. El referéndum del 1983 sirvió para fortalecer el régimen autoritario de Noriega. En el referéndum del 1998 se votó principalmente en contra del presidente Pérez Balladares y no tanto sobre la propuesta de reforma constitucional en debate. Lo mismo pasó en 1999 en Guatemala, cuando se votó en contra de la gestión del gobierno que convocó el referéndum y no sobre las reformas constitucionales propuestas.

En Panamá el referéndum no es obligatorio para revisiones constitucionales. El artículo 308 de la Constitución de Panamá presenta dos procedimientos para reformas constitucionales: un procedimiento “regular”, que consiste en la aprobación de la reforma constitucional por vía legislativa y por mayoría absoluta, y un procedimiento “excepcional” que consiste en la convocación de un referéndum. En Costa Rica, – donde el referéndum no es obligatorio para ningún tema e incluso su uso restringido para ciertos temas –, se da la misma situación: el artículo 195 de la Constitución indica que la convocación de referéndum para reformas constitucionales es opcional y no obligatoria, pero solamente después de haber sido aprobada por los dos tercios de los miembros de la Asamblea Legislativa.

Eso quiero decir que para reformas constitucionales, el referéndum es nada más que una alternativa a la vía legislativa, que lógicamente sólo se empleará si está en el interés de los actores que tienen el poder de convocar un referéndum. Ilustraciones de ello son las propuestas de reformas constitucionales sujetas a referéndum en 1992 y 1998. Bien que en los dos casos esas reformas fueron rechazadas por el pueblo, se optó por el referéndum – sin que fuera una obligación constitucional – porque se esperaba que fuera más eficiente que la aprobación por vía legislativa.

En otros casos se optó por la vía legislativa para la aprobación de ciertos proyectos de ley o reformas constitucionales, como por ejemplo la abolición del ejército en Panamá. Tras el rechazo de la abolición del ejército por el pueblo panameño en el referéndum de 1992, el gobierno decidió hacer aprobar la abolición del ejército por vía legislativa en 1994, a pesar de que dos años antes el

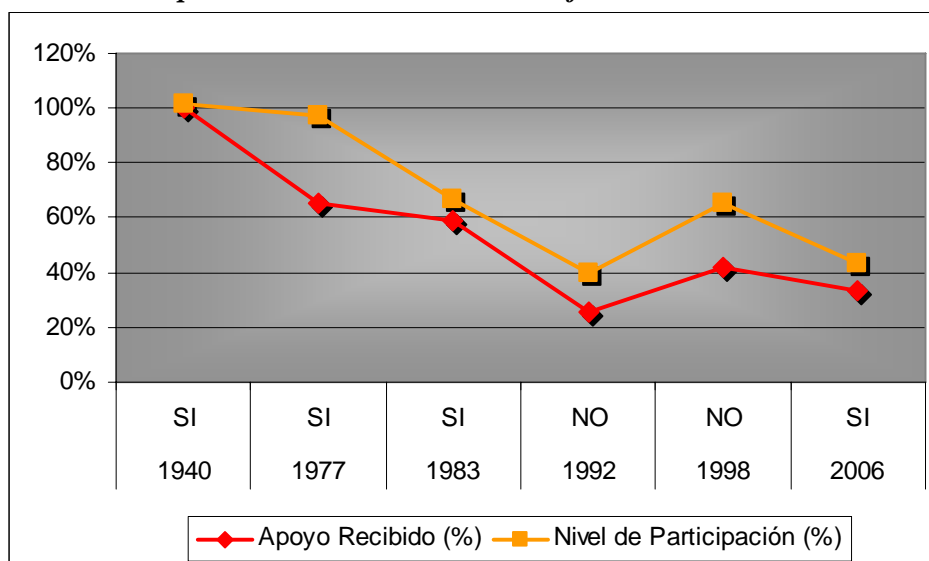
pueblo había vetado esta propuesta, yendo directamente en contra de la voluntad del pueblo pero aprovechando de los márgenes de libertad ofrecidos por la Constitución.

El referéndum también puede analizarse como una salida pacífica a un conflicto intra-poder, principalmente cuando el gobierno no tiene mayoría legislativa, es decir que sirve como una manera de salir de una situación de bloqueo institucional entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo. Se puede interpretar la posibilidad del referéndum como un incentivo para la negociación intra-poderes, principalmente entre el gobierno (minoritario) y la oposición.

Cabe subrayar que, bien que Panamá tiene el uso más frecuente de de la democracia directa en Centroamérica, nunca se convocó un referéndum por iniciativa popular y no existen otros mecanismos institucionalizados de participación ciudadana o de democracia participativa. Esta situación puede parecer paradójica, dada la importancia de la democracia directa en la cultura constitucional panameña. No obstante, la posibilidad de referéndum genera incentivos informales para la negociación, principalmente intra-poder, porque el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo ambos tienen la posibilidad de convocar un referéndum.

El presidencialismo como sistema de gobierno de Panamá es probablemente el más fuerte de Centroamérica. El poder de convocar un referéndum por el Parlamento puede de este modo equilibrar los poderes constitucionales del Presidente – que pueden resultar excesivos – como por ejemplo el derecho de veto del Presidente. El incentivo para la negociación proviene del hecho que el gobierno – y más aún si se trata de un gobierno minoritario – se enfrenta en permanencia con la amenaza de la convocación de un referéndum por el Poder Legislativo. Para evitar el desafío del referéndum el gobierno tiende a presentar proyectos de ley que son coherentes con las preferencias del Poder Legislativo.

En el marco teórico de Tsebelis, la introducción de un *veto player* adicional a través del referéndum debería de aumentar la *policy stability* y entabrar un cambio rápido del *status quo* porque aumenta el número de preferencias y hace más difícil encontrar un consenso. Este supuesto sólo se confirma parcialmente en la realidad, como lo muestra el análisis del siguiente gráfico sobre el comportamiento electoral en los seis últimos referéndos celebrados en Panamá.

Comportamiento electoral en los referéndos de Panamá

Fuente: elaboración propia

La historia referendaria reciente de Panamá ilustra como el elector mediano puede convertirse en un *veto player* gracias al referéndum porque le da la posibilidad al pueblo de bloquear un proyecto o una reforma de ley, y así impedir un cambio del *status quo*. Por ejemplo, la victoria del “no” en los referéndos sobre los proyectos de reforma constitucional de 1992 y de 1998 en Panamá puede entonces interpretarse como el ejercicio del poder de veto por el elector mediano más favorable al *status quo* y opuesto a cualquier cambio. La victoria del “sí” en 1983 igualmente indica una preferencia por el *status quo* porque a través de este referéndum el pueblo expresó su resignación con el régimen autoritario de Noriega.

Sin embargo, los procesos referendarios no sistemáticamente se oponen al cambio de *status quo*. Los referéndos del 1977 y del 2006 al Canal de Panamá recibieron un amplio apoyo sobrepasando el 60% en los dos casos. Sintetizando se puede decir que las consultas trataron de fortalecer el *status quo* en 1940 y 1983, y que las consultas trataron de modificar el *status quo* en 1977, 1992, 1998 y 2006. Esta serie muestra que el elector mediano nunca se opuso a un fortalecimiento del *status quo*.

¿A qué se deben los resultados negativos en 1992 y 1998? Una explicación puede ser que el resultado depende del tema sujeto a referéndum. Los referéndos de 1977 y de 2006 ambos eran relativos al Canal de Panamá. Se podría argumentar que el pueblo aprobó el cambio del *status quo* en estas ocasiones porque esperaba que mejorara sus condiciones de vida. Un factor posible del rechazo de las reformas constitucionales de 1992 y de 1998 sería el hecho que el pueblo no se esperaba a obtener ningún provecho económico del cambio de *status quo*.

Parece entonces que el elector mediano está en principio favorable al fortalecimiento del *status quo*, salvo si espera que puede mejorar sus condiciones de vida. La preferencia del elector mediano por el mantenimiento del *status quo* puede tener explicaciones sociológicas diversas:

por ejemplo, se puede considerar que el mantenimiento del *status quo* es la opción más “cómoda” porque no comporta riesgos imprevisibles.

El mantenimiento del *status quo* también puede explicarse a través del modelo teórico de Tsebelis que indica que mientras más jugadores con poder de veto hay – el elector mediano se vuelve un jugador con poder de veto con el referéndum – más difícil es el cambio del *status quo*. Por eso, el referéndum puede paradójicamente convertirse en un incentivo para la negociación porque se quiere evitar una situación en la cual ya no se puede modificar el *status quo*. Además, si la modificación del *status quo* es muy limitada o poco significativa, es de esperarse que el pueblo vote en contra, como lo hizo en 1992 y 1998.

También puede observarse una diferencia en la naturaleza de la formulación de las preguntas de los referéndos, que posiblemente haya influido en el resultado del proceso. Por ejemplo, el referéndum de 1983 – que contenía algunos rasgos plebiscitarios – se refería a una propuesta de reforma constitucional de 58 puntos. En este caso no se puede considerar que era una pregunta simple, pero un paquete extremadamente complejo. Este referéndum contrasta con la sencillez de la pregunta del referéndum de 2006 que simplemente decía “¿Aprueba usted la propuesta de construcción del tercer juego de esclusas en el Canal de Panamá?”

El nivel de participación irrealista de 101,4% en el referéndum de 1940 se explica por un contexto de fraude electoral, pero se puede decir que la tendencia general en los referéndos más recientes es de una baja de la participación electoral. Omitiendo los plebiscitos de 1940 y 1983, se nota que el apoyo al voto mayoritario en los referéndos panameños se mantuvo constante (entre 60% y 80%), mientras que el nivel de participación sólo ha ido bajando, estabilizándose alrededor del 40%. A partir de 1983, el nivel de participación ha sido inferior o igual al porcentaje de apoyo recibido. Esta tendencia quiere decir que solamente las personas más favorables al cambio del *status quo* fueron a votar mientras que los demás eran indiferentes.

La baja progresiva de la participación en los últimos referéndos puede explicarse por el cansancio de la población con la frecuencia de las consultas directas, que se suman a las elecciones corrientes (presidenciales, legislativas, municipales). Sin embargo, con niveles de participación muy bajos (cerca del 40%), surge la pregunta que legitimidad tiene el referéndum, incluso si tiene valor vinculante. ¿Qué es la utilidad del referéndum cuando el pueblo se niega a decidir sobre el tema e indirectamente devuelve la decisión a los cuerpos representativos?

Resumen

Para resumir la línea de pensamiento desarrollada en este estudio y concluir el análisis sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la oposición extra-parlamentaria (siendo principalmente los colectivos sociales) en Centroamérica, se puede presentar a la concertación como una interacción entre jugadores con poder de veto institucional (formales e informales) y jugadores con poder de veto social.

De esa interacción dependen las políticas públicas implementadas. Dicha interacción puede ser pacífica o puede ser conflictiva, en función del nivel de empoderamiento de los colectivos sociales y de la disposición a la negociación de los gobiernos, que a su vez puede estar

condicionada por una institucionalidad democrática (requisitos constitucionales para la concertación) o por una intensa demanda social (necesidad práctica de negociar con la oposición extra-parlamentaria).

El posicionamiento de los jugadores con poder de veto respecto a una política pública determinada depende de su punto de vista sobre la necesidad de un cambio del *status quo*. En función de sus intereses, los jugadores con poder de veto apoyarán un cambio de *status quo* o al contrario lucharán por el mantenimiento del *status quo*. Los procesos de negociación entre el gobierno y los colectivos sociales son una confluencia constante de intereses antagónicos (adversariales) y colaborativos. La concertación es por lo tanto una tensión permanente entre el conflicto y el consenso, entre la preservación de la paz social y el deterioro de la paz social.

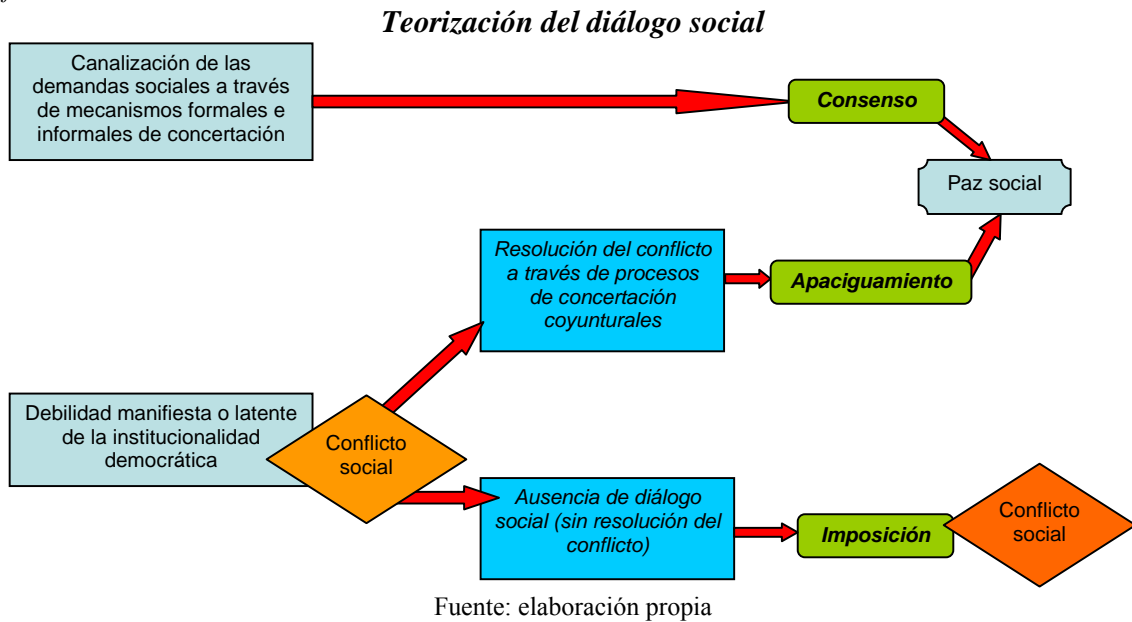
En este juego político, la preservación de la paz social depende de las posibilidades de convergencia de múltiples fuerzas en un tiempo y un espacio determinado. Dicha paz social puede definirse como un proceso constante de convergencia de múltiples valores y principios en posiciones ideológicas diferentes.

Un proceso de concertación es exitoso cuando se logra armonizar las diferentes posiciones de los jugadores con poder de veto social e implementar una política pública, ley o incluso Constitución, que es respaldado por los poderes institucionales así como por la oposición extra-parlamentaria.

El proceso de formación de la política pública puede dividirse en varias fases consecutivas: la definición, la elaboración, la decisión, la implementación y la evaluación. Puede haber o puede no haber participación de la oposición extra-parlamentaria en cada una de esas fases. Dicha participación puede tomar formas distintas y puede tener niveles de institucionalización variados.

En función del escenario vigente en un país para un proceso de política pública determinada – gobernabilidad neocorporativa consensuada, gobernabilidad neocorporativa mayoritaria, gobernabilidad mayoritaria antagónica o gobernabilidad mayoritaria – la convergencia puede ser el resultado de un consenso, de un apaciguamiento o de una imposición.

Gráfico N° 6



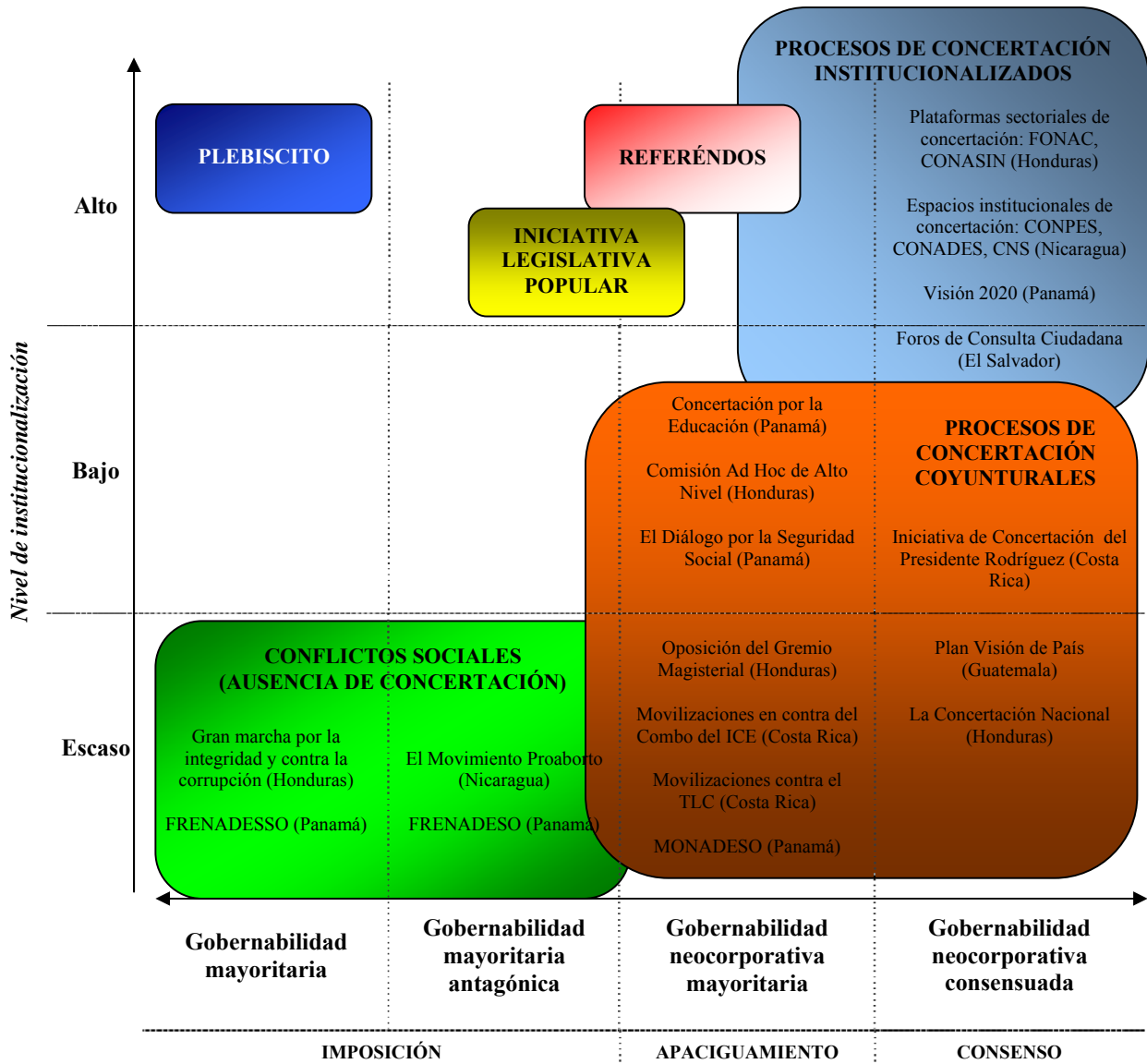
Dentro de la gobernabilidad neocorporativa, la concertación es una forma de perpetuar el estado de paz social (que puede ser un cambio de *status quo* o un mantenimiento del *status quo*), cuando hay debilidad manifiesta o latente de la institucionalidad democrática. Dicho de otra forma, la concertación es una forma de evitar el conflicto social y de canalizar las demandas de los respectivos actores cuando la institucionalidad democrática es insuficiente.

El siguiente gráfico presenta una modelización de los procesos de concertación, en función de su nivel de institucionalización y de su ubicación en la escala de empoderamiento de los colectivos sociales que corresponde a los distintos niveles de gobernabilidad (véase el *Cuadro N° 38*).

El propósito de este gráfico no es de retomar el análisis sobre el comportamiento de los jugadores con poder de veto social desarrollado previamente, pero sí relacionar los diferentes mecanismos de concertación que se han identificado en Centroamérica a los escenarios de gobernabilidad. Responde entonces a un intento de clasificación conceptual de los procesos de concertación a partir de los ejemplos desarrollados en este estudio.

Gráfico N° 7

Tipología de los principales mecanismos formales e informales de concertación



Fuente: elaboración propia

Los procesos de concertación que se han identificado corresponden a dinámicas inmersas en altos niveles de institucionalización, como aquellas otras caracterizadas por bajo o escaso nivel de institucionalización.

Los procesos con alto nivel de institucionalización corresponden a la gobernabilidad neocorporativa consensuada, porque su propósito es de generar consensos y pactos sociales entre el gobierno y los colectivos sociales.

Los procesos de concertación coyunturales corresponden a la gobernabilidad neocorporativa consensuada, cuando su propósito es de generar apoyo para un proyecto político determinado,

como por ejemplo los procesos de concertación post-evento electoral. Cuando surgen en torno a un conflicto social, los procesos de concertación coyunturales relevan más de la gobernabilidad neocorporativa mayoritaria. Bien que involucren a los colectivos sociales en el proceso de políticas públicas pero sirven decir que sirven como herramienta de apaciguamiento, es decir que su vocación es la contención de la conflictividad social.

En los casos que hay conflictos sociales que no se resuelven, se trata de gobernabilidad mayoritaria antagónica o jerárquica. Esto porque los colectivos sociales ejercen su poder de veto social (militancia), pero no tienen incidencia en el proceso de políticas públicas. A menudo este tipo de conflictos son resueltos mediante vías de la institucionalidad informal poco transparentes. La “paz social” consecuente es el resultado de una imposición desde arriba de la política pública.

La iniciativa legislativa popular, en teoría – todo depende de la facilidad de cumplimiento de los requisitos para la concretización de la iniciativa popular – es una herramienta de faculta a los colectivos sociales adquirir un poder de veto institucional. Lo clasificamos como una forma de gobernabilidad mayoritaria antagónica porque es una herramienta relativamente poco utilizada – en realidad nunca ha habido una iniciativa legislativa popular exitosa en Centroamérica –, y su uso tiende a ser cuando se encuentran agotadas todas las demás alternativas formales e informales de concertación.

El referéndum es un mecanismo particular de concertación, cuya incidencia en la política pública depende de cómo se comparte la definición de la agenda – como ya se ha mencionado –. El referéndum puede convocarse con el propósito de eliminar jugadores con poder de veto, tanto sociales como institucionales, pero también para eliminar los derechos de las minorías políticas resultantes de procesos de democracia representativa en ciertos sistemas electorales.

La importancia del referéndum desde la óptica del neocorporativismo no es tanto el referéndum en sí – porque limita la negociación a dos opciones: sí o no, sin posibilidad intermediaria, pero con una respuesta obligatoria –, sino más bien el análisis del referéndum a partir de los incentivos formales e informales para la negociación, por ejemplo los procesos de concertación desencadenados por la existencia de la figura constitucional del referéndum.

El referéndum puede ser la consecuencia de una negociación entre actores políticos, es decir la salida a un conflicto político e incluso puede provocar un realinamiento de los colectivos sociales al momento posterior del mismo, y generar nuevos escenarios de actuación política – de conflicto como de consenso –.

La concertación puede ser vista como una estrategia por parte de los actores que la promueven a efectos de integrar a los actores sociales como co-responsables de la toma de decisiones, y así diluir el riesgo del costo de la decisión. Si los resultados de la política pública emanada por el proceso de concertación genera impactos positivos, la consecuencia será una mayor cohesión entre todos los actores que participaron por el sentimiento de éxito y en particular quienes lo promovieron. Ahora bien, si los resultados tienden a ser negativos o no tan esperanzadores como se hubiese deseado entonces es natural una colectivización del fracaso.

La concertación puede entonces interpretarse como un juego de suma variable y de absorción, es decir una estrategia política capaz de eliminar el ejercicio de veto por las vías ordinarias de

ciertos actores en el proceso de las políticas públicas, y en el cual se integran y absorben en la toma de decisiones. La concertación también puede ser una estrategia para desviar la atención de ciertos temas sensibles de la agenda nacional.

Aunque puede resultar estratégico para un actor promover la concertación en las fases iniciales del proceso de políticas públicas, lo cierto es que entre más actores sean involucrados, menos poder de veto tendrán, y más difícil es llegar a un consenso alejado del “*status quo*”. Los posibles realineamientos de los actores sociales y políticos después de un proceso de concertación es mitigada además por la cantidad de temas sujetos a discusión y consenso.

Esto es, en palabras sencillas, “la cancha de juego” de la política Centroamericana actual, desde el escenario de la gobernabilidad neocorporativa. La capacidad de cada actor de defender sus intereses (es decir de influir en las políticas públicas) no solamente depende de su fuerza (poder de veto) pero también de su capacidad de anticipar los conflictos potenciales y de adaptar su estrategia en función de su realidad.

El análisis estratégico del conflicto tiende a ser fundamental para determinar las posiciones de los distintos actores que interactúan en el juego político. Los jugadores que tienen la capacidad de convocar a procesos de concertación tienden a tener una influencia importante en el proceso de políticas públicas.

El análisis de las dinámicas políticas se complica a medida que emergen nuevos jugadores con poder de veto social, es decir, que la identificación de los jugadores con poder de veto no institucionales se vuelve más difícil cuando aumenta su empoderamiento. En la gobernabilidad neocorporativa, los actores son cambiantes, los colectivos sociales se reorganizan constantemente y se forman nuevas coaliciones sociales en función de cada tema.

Una reflexión final

El neocorporativismo, como se ha presentado en este estudio, es una forma de mejorar la gobernabilidad democrática y la calidad de las políticas públicas, en un proceso participativo, deliberativo e inclusivo, respondiendo a las demandas de todos los grupos de interés y grupos de presión. En este estudio se ha tratado de revelar las principales tendencias neocorporativas en la zona centroamericana, identificando los principales actores políticos – los jugadores con poder de veto –, en particular la institucionalidad informal que en muchos países es más importante que las instituciones visibles. La identificación de estos actores es indispensable para entender el equilibrio entre los poderes sociales y el proceso de formación de las políticas públicas.

Una pregunta que se ha tratado de contestar a lo largo de este estudio es si las instituciones democráticas formales e informales en Centroamérica (elecciones, partidos políticos, movimientos sociales, procesos de concertación, medios de comunicación, etc.) permiten a la política atender a las demandas de la ciudadanía. Con otras palabras, se ha tratado de saber como desarrollar, además de la democracia electoral, una *democracia social*, en la cual se toma en cuenta a las preferencias colectivas en la formulación de las políticas públicas.

De manera general, se puede decir que hay una falta de coordinación en la mayoría de los países centroamericanos entre el Poder Ejecutivo y la oposición extraparlamentaria. Hay varias experiencias de procesos de concertación en América Central, pero no siempre tienen una incidencia real en la política pública. El fracaso de los procesos de concertación y el débil desarrollo de la participación ciudadana no contribuye a mejorar la percepción generalizada de la falta de reactividad política y explica la desafección política de muchos ciudadanos.

Eso se debe, como ya lo mencionamos arriba, al bajo nivel de organización interna de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, a la casi inexistencia de partidos programáticos, a la falta de representatividad de la mayoría de los colectivos sociales y a la lógica adversarial y beligerante de muchos grupos de presión. Se debe también a la predominancia de ciertos actores como los sectores empresariales y los medios de comunicación. Es fundamental estudiar las modalidades para mejorar la inserción de los colectivos sociales en los procesos de concertación y aumentar la representatividad y la potencia de los colectivos sociales.

Como lo estudiamos más adelante, existen varios mecanismos de concertación, con diferentes niveles de institucionalización y con éxito variable, que constituyen espacios de participación de los colectivos sociales en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, un tema paralelo que merece mayor investigación es el tema de la *reactividad política* de los representantes políticos (Ejecutivo y Legislativo) y de los partidos políticos.

En este estudio se ha constatado la poca utilización del referéndum como herramienta de participación. Se sugiere evaluar las posibilidades de ampliar el uso del referéndum en los países Centroamericanos, sin que se convierta en un instrumento para reforzar la influencia del Poder Ejecutivo sobre la sociedad civil, pero para desarrollar la participación ciudadana y remediar a la desafección política, posiblemente a través de la generalización de la iniciativa popular.

Otro tema de estudio que parece interesante es la relación entre el nivel de institucionalización de los procesos de concertación y su incidencia en política pública. El Estado tiene un papel fundamental para canalizar las diferentes demandas de la sociedad y generar espacios de concertación, pero la institucionalización de los procesos de participación no tiene que volverse un freno para la participación de ciertos actores sociales menos organizados. También es fundamental trabajar en el desarrollo de procesos de concertación enfocados hacia el largo plazo y no solamente coyunturales.

Es indispensable desarrollar la participación en ese nivel para reforzar la capacidad de concertación entre actores políticos y sociales, es decir la capacidad de construir pactos políticos – sociales, federando intereses y generando consensos. Para ello hay que fomentar una cultura de búsqueda de consensos entre los diferentes actores sociales, para resolver los conflictos sociales por una vía pacífica. En investigaciones futuras, es entonces necesario analizar los incentivos formales e informales, a partir de las evoluciones institucionales, para la conformación de coaliciones parlamentarias y la negociación de pactos políticos – sociales.

Como bien se ha analizado en los casos nacionales como en el presente estudio comparado e integrado, el ejercicio político de la política descansa en usos alternos o simultáneos entre la institucionalidad formal y la institucionalidad informal. La opción por el uso de los canales formales o informales depende de contextos y coyunturas de la ingeniería institucional como de situaciones político-electorales – por ejemplo poseer o no mayorías legislativas –.

No obstante el uso cada vez más recurrente de la institucionalidad informal pareciera ser en gran medida un factor determinante en el éxito o fracaso de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones, así mientras el ejercicio de la incidencia política por los sectores empresariales es cada vez más ambiguo, desdibujado y desconocido; el ejercicio de la incidencia política por parte de los actores colectivos tiende a ser más visible, radicalizar y en ocasiones opta por medidas de presión directas para abrir canales de comunicación y diálogo sectorial.

Los arreglos políticos y los pactos políticos partidarios descansan cada vez más en prácticas y reglas de juego auto impuestas por los jugadores en coyunturas determinadas. Situación que atrofia la institucionalidad formal de los procesos y en ocasiones hace peligrar la implementación de los mismos. Sin embargo ante la proliferación de colectivos sociales en el espectro de las decisiones políticas, tenemos como resultado una sobre-posición de juegos y reglas que tienden segmentarse por actores y temáticas, con lo cual el gran juego de la democracia se vuelve confuso, poco transparente e incierto, pero *¿desde cuándo hemos tenido certidumbre en la política democrática?*

Es así como ante las prácticas cada vez más comunes y frecuentes del ejercicio de la institucionalidad informal, aunado a una proliferación de jugadores no institucionales con poder de veto, ahora en términos de vetos formales e informales, logramos completar una ecuación cuyo resultado pareciera ser desalentador para nuestras democracias: *una falta de cultura política en la formación de pactos políticos – sociales.*

No argumentamos que los pactos político – sociales no puedan darse, o no existan las condiciones, sino que estos tienden a ser artesanales en el sentido de que aún cuando reflejen las mayores voluntades políticas y sociales sus estructuras metodológicas y sus procedimientos

reflejan vicios patológicos de una falta de diálogo real, inclusión y participación, pero sobre todo la capacidad de entender que sus resultados o acuerdos sufren profundas modificaciones cuando ingresan al diseño de la ingeniería y maquinaria gubernamental – principalmente a los parlamentos –; y en el mejor de los casos cuando se ha logrado superar todas estas pruebas, pareciera que existe un fuerte desfase o falta de coherencia entre la participación ciudadana para la definición de la agenda y la implementación de la misma. Por tanto, no bastan buenas decisiones sino instituciones capaces de instrumentalizar adecuadamente las mismas.

Como hemos argumentado, la institucionalidad informal se refiere al conjunto de prácticas políticas y reglas no escritas que forman parte de la cultura política. El proceso de formación de políticas públicas es el resultado de una interacción continua entre la institucionalidad formal e informal. Existen espacios discrecionales de poder que usan ciertos jugadores para retrasar o bloquear una decisión política.

Por tanto, la institucionalidad informal puede tomar formas diferentes como la creación de procesos participativos, la intervención en la definición de agendas legislativas, la negociación de pactos políticos tras puertas cerradas, la instrumentalización de organizaciones de la sociedad civil, el uso de estrategias de influencia para nominaciones discrecionales de funcionarios públicos o mediante el uso de su influencia económica (por ejemplo en el financiamiento de los partidos políticos) o aprovechando de sus redes de contactos.

En este marco, sería interesante ampliar el uso del concepto “transfuguismo parlamentario” a los colectivos sociales – transfuguismo societal –. El transfuguismo no solamente se da en el ámbito Parlamentario, sino también en las dinámicas de los colectivos sociales, en particular cuando asumen un papel protagónico en el ejercicio de la oposición extraparlamentaria, por un lado entre colectivos sociales y por otro entre la política (los partidos políticos) y los colectivos sociales, generando una red de relaciones informales poco visibles.

La importancia de la institucionalidad informal permite comprender por qué las reformas al Estado no siempre surten el efecto esperado y por qué la solución a un problema político no necesariamente es una reforma de las instituciones. Es decir que se pueden reformar las instituciones, pero hay que estar conciente de que los diálogos y las decisiones políticas transitan cada vez más por la institucionalidad informal que por la formal.

Sin duda alguna se requiere entonces ampliar en investigaciones capaces de evidenciar esta institucionalidad informal y el cómo tiende incluso a albergarse dentro de la ingeniería de la institucionalidad formal. Tiende a ser pertinente decodificar el sistema de incentivos de cooperación y conflictos que inciden en el uso de esta institucionalidad informal sobre la formal, pero aún quizás más relevante es comprender si la institucionalidad democrática de la región centroamericana puede funcionar con un menor peso de estas prácticas, y podremos entonces aspirar a diseñar programas capaces de generar nuestras instituciones, facilitando un cambio de la cultura política proclive a promover pactos políticos – sociales consensuados que sean reflejados en mejores políticas públicas.

Ante esta realidad, pareciera entonces que esta reflexión se ha entrañado en identificar las posibles rutas y sendos posibles de tránsito en un laberinto que no sabemos si posee salida alguna, cuando quizás lo que habría que considerar es la validez de la existencia de dicho

laberinto. *¿Será acaso que las democracias centroamericanas requieren incursionar en un serio debate de reforma sobre sus sistemas políticos? ¿Podrán nuestras democracias avanzar hacia un tipo de presidencialismo atenuado?* Esta interrogante nos lleva a considerar si las clases políticas gobernantes tendrían la suficiente madurez para provocar una discusión y reflexión de calidad aún sobre las pasiones político electorales, y si las comunidades académicas, como las organizaciones de la sociedad civil pueden también exigir un diálogo de calidad.

Sin duda alguna entrar a explorar las características institucionales de un posible presidencialismo atenuado para los sistemas políticos centroamericanos es por sí mismo objeto de otra amplia reflexión; no obstante se ha de señalar que la inspiración básica del mismo radica en la institucionalización formal de la institucionalidad informal, garantizando un uso democrático, reglamentado y accesible de la misma a los jugadores políticos del sistema, con capacidad de superar las situaciones de entabamiento político. Más aún cuando nuestras realidades políticas exigen mayores márgenes de negociación y coalición parlamentaria, y cuando un diálogo político – social se convierte en un imperativo categórico para asegurar una gobernabilidad democrática inclusiva.