

**Gobierno dividido y  
oportunidades  
para la incidencia política  
en Costa Rica y El Salvador**

**Jean-Paul Vargas  
Violeta Pallavicini  
(Coordinadores)**



**Gobierno dividido y oportunidades  
para la incidencia política  
en Costa Rica y El Salvador**

**Dr. Jean-Paul Vargas  
Dra. Violeta Pallavicini  
(Coordinadores)**

**Enero, 2008**

# Tabla de Contenidos

	<i>Página</i>
<b>Presentación de los autores</b>	vi
<b>Presentación</b>	1
<b><u>Parte I - Gobierno dividido en los sistemas presidencialistas: oportunidades para la incidencia política</u></b>	6
I. Los rendimientos democráticos: una mirada centroamericana	7
<i>1.1. La democracia en su encrucijada: rendimientos centroamericanos</i>	9
<i>1.2. De la democracia representativa a la participativa: un espacio de encuentro</i>	13
II. Relaciones Ejecutivo – Legislativo: espacio de incidencia ciudadana	16
III. De la separación de poderes al principio de complementariedad: relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas	24
IV. Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la formulación de la política pública	29
V. Del Gobierno unificado a gobiernos sin mayorías	33
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	49
<b><u>Parte II - Análisis de casos</u></b>	
<b>Capítulo I – Gobiernos Divididos y Espacios para la Incidencia de la Sociedad Civil: El Caso de Costa Rica</b>	55
I. Sistema Electoral Costarricense	58
II. El Sistema de Partidos Políticos	62
<b>2.1. Institucionalización</b>	66
<i>Arraigo de los partidos en la ciudadanía en elecciones presidenciales</i>	66
<i>Arraigo de los partidos en la ciudadanía en elecciones legislativas</i>	70
III. Características del Presidencialismo costarricense	77
<i>Diseño Institucional</i>	77
(a) Mandato	77
(b) Control Horizontal	77
(c) Relación del Presidente con el Gabinete y Reglas de Juego Legislativo	78
<i>Eficacia del Ejecutivo en el Proceso Legislativo</i>	79
(a) Sistemas de Comité en el Congreso.	80
(b) Comisiones con Potestad Legislativa Plena	80
(c) Comisiones Permanentes Ordinarias	81
(d) Comisiones Permanentes Especiales	81
(e) Comisiones Especiales	81
<i>Índice de Efectividad de la Oposición</i>	82
IV. Espacios de Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo	83
<b>4.1. Iniciativa Popular</b>	83
<b>4.2. Referéndum</b>	85

Reflexión Final	86
<b>Capítulo II - Gobierno dividido y espacios para la incidencia de la sociedad civil: Caso de El Salvador</b>	<b>88</b>
I. El sistema de partidos	88
<b>1.1 Institucionalización</b>	88
<i>Arraigo de los partidos en la Ciudadanía</i>	88
<i>Estructuración/Fluidez</i>	92
<i>Fragmentación del sistema de partidos</i>	93
<b>1.2 Polarización ideológica</b>	94
<i>Autoubicación ideológica de parlamentarios y electores.</i>	94
<i>Ubicación ideológica de los partidos</i>	96
<b>1.3 Divergencias entre los partidos y la ciudadanía</b>	97
<b>1.4 Disciplina y cohesión de los partidos de gobierno y de oposición</b>	99
II. Forma de gobierno	102
<b>2.1 Diseño institucional</b>	102
<i>Mandato</i>	102
<i>Accountability horizontal</i>	102
<i>Proceso de formación de la ley</i>	105
<i>Relación del Presidente con el Gabinete y Reglas del juego legislativo</i>	107
<i>Estructura del Parlamento: puestos estratégicos de decisión, comisiones</i>	109
<i>Mecanismos de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo</i>	111
<i>Mecanismos para la incidencia de la Sociedad Civil en el Ejecutivo y el Legislativo</i>	112
<b>2.2 Eficacia del Ejecutivo en el proceso legislativo</b>	113
<i>Poderes legislativos del Presidente</i>	113
<i>Iniciativas del Ejecutivo</i>	113
<i>Tasa de contribución del Ejecutivo en la producción legislativa</i>	114
<i>Tasa de éxito del Ejecutivo en la producción legislativa</i>	114
<i>Ejercicio del veto por parte del Ejecutivo</i>	115
<i>Tasa de éxito del ejercicio del veto</i>	115
<b>2.3 Formación de coaliciones y mayorías legislativas</b>	116
<i>Clases de coaliciones</i>	116
<i>Condiciones para mayorías simples</i>	117
<i>Condiciones para mayorías calificadas</i>	118
<b>2.4 Estructura de oportunidades para el ejercicio de la oposición en el Parlamento</b>	119
<i>Mecanismos formales</i>	119
<i>Mecanismos informales</i>	122
III. El sistema electoral	123
<b>3.1 Elementos constitutivos</b>	123
<b>3.2 Condiciones legales para la asignación de candidaturas nacionales</b>	125
<b>3.3 Características de la autoridad electoral</b>	126
<b>3.4 Calendario electoral</b>	127
IV. Oportunidades de incidencia en la producción legislativa	128
<b>4.1 Oportunidades top-down</b>	128
<i>Comisiones mixtas</i>	128
<i>Oficina de iniciativa popular</i>	129
<i>Consultas de las comisiones legislativas a los afectados</i>	129
<i>Audiencias</i>	129
<i>Recursos jurídicos</i>	129
<b>4.2 Oportunidades bottom-up</b>	130
<i>Conflicto sobre la orientación de las decisiones entre la SC y sus representantes políticos (crisis de</i>	130

<i>representación)</i>	
<i>Conflicto entre bancadas legislativas</i>	131
<i>Conflicto entre órganos de gobierno</i>	131
<i>Calendario electoral</i>	132
<b>4.3 Cambios en el diseño institucional</b>	132
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	134
<b>Capítulo III - Fortalecimiento de la incidencia de la sociedad civil en las relaciones de gobierno dividido. Análisis comparado: caso de España</b>	136
I. Presentación	136
II. Contexto Histórico	137
III. Ingeniería del Sistema	138
<b>3.1 Sistema Electoral Español</b>	138
<i>Autoridad Electoral</i>	138
<i>Distribución y tamaño de los distritos electorales</i>	141
<i>Condiciones legales para la asignación de candidaturas nacionales</i>	142
<i>Formas de candidatura</i>	142
<i>Procedimientos de votación</i>	144
<i>Calendario Electoral</i>	147
<b>3.2 Sistema de Partidos</b>	147
<i>Arraigo de los Partidos en la Ciudadanía</i>	147
<i>Opinión pública sobre los partidos políticos</i>	150
<i>Estructuración o fluidez de la oferta partidista</i>	152
<i>Número de partidos en las elecciones legislativas</i>	154
<i>Número de grupos parlamentarios</i>	155
<i>Disciplina y Cohesión de los partidos</i>	155
<i>Transfugismo parlamentario</i>	156
<b>3.3 Relaciones Ejecutivo-Legislativo</b>	157
<i>Eficacia en la producción legislativa</i>	157
<i>Diseño Institucional</i>	162
<i>Mandato</i>	162
<i>Accountability horizontal</i>	162
<i>Proceso de formación de ley</i>	165
<i>Relación del Presidente con el Gabinete</i>	170
<i>Reglas del Juego Legislativo</i>	170
<i>Estructura del Parlamento</i>	171
<i>Mecanismos de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo</i>	173
<i>Mecanismos de incidencia de la sociedad civil en el Ejecutivo y el Legislativo</i>	174
<i>Eficacia del Ejecutivo en el proceso legislativo</i>	177
<i>Poderes legislativos del Presidente</i>	179
<i>Jugadores con poder de veto – veto players –</i>	181
<i>Formación de coaliciones y mayorías legislativas</i>	181
<i>Estructura de oportunidades para el ejercicio de la oposición en el Parlamento</i>	182
IV. Oportunidades de incidencia de la Sociedad Civil en la producción legislativa	183
<b>4.1 Oportunidades top-down</b>	183
<b>4.2 Oportunidades bottom-up</b>	183
<b>ABREVIATURAS UTILIZADAS</b>	186
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	186

### **Parte III. Balance de situación y Reflexión Final**

188

I.	Partidos Políticos	190
II.	Relaciones Interinstitucionales	192
5.	Incidencia de la Sociedad en el proceso legislativo	194
6.	Enseñanzas del caso español en materia de relaciones interinstitucionales	194

## Presentación de las y los autores

### Álvaro Artiga-González

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Salamanca, España. Sus estudios de pre-grado los realizó en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador donde se graduó, primero, de Ingeniero Civil y, posteriormente obtuvo la Licenciatura en Sociología. Además, tiene una Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México. Desde 1993 trabaja para el Departamento de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA) de El Salvador como catedrático e investigador. Ha sido profesor invitado en el programa de Maestría Centroamericana en Ciencia Política de la Universidad de Costa Rica. Actualmente se desempeña como Director del Programa de Maestría en Ciencia Política de la UCA- El Salvador y profesor de la Maestría en Desarrollo Local de la misma universidad.  
[alvart@buho.uca.edu.sv](mailto:alvart@buho.uca.edu.sv)

### Bernal Begoña García

Española. Actualmente ocupa el cargo de Gerente de la Mancomunidad de municipios TajoSalor de la Provincia de Cáceres en la Comunidad Autónoma de Extremadura, España. Ha coordinado, dentro de la Mancomunidad Tajosalar, El Patronato de Formación y Empleo "CICONIA" y las iniciativas comunitarias EQUAL, además de haber sido la coordinadora general de proyectos. Se desempeña como agente de empleo y desarrollo local en el ayuntamiento de Malpartida de Cáceres. Además ha fungido como Asesora Jurídica y de Gestión. Ha impartido cursos de formación y orientación laboral, así como cursos de organización, funcionamiento y dinamización de Mancomunidades. Es Licenciada en Derecho por la Universidad de Extremadura. Tiene amplia experiencia académica en temas de gestión, cooperación para el desarrollo y proyectos transnacionales.  
[tajus@ctv.es](mailto:tajus@ctv.es)

### Violeta Pallavicini Campos

Costarricense. Posee un Ph.D en Ciencia Política, Administración Pública y Economía Política Internacional, Northern Illinois University. Illinois, Estados Unidos.1994. Desde 1985, en la UNIVERSIDAD DE COSTA RICA se ha desempeñado en diversos puestos: actualmente es la Directora del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Febrero 2002- Diciembre 2003; Directora de la Maestría en Administración Pública, 1989; Directora del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de julio de 1994 a julio del 2000. Ha impartido diferentes cursos en: Doctorado Gobierno y Políticas Públicas; Maestría en Administración Pública; Maestría Trabajo Social; Maestría Administración Universitaria; Maestría Rehabilitación Integral; Escuela de Administración Pública; Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP); INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA. Sus intereses de investigación incluyen: Ética en la función pública, Descentralización, Políticas de Género y empoderamiento de minorías, entre otros.  
[vpallavi@cariari.ucr.ac.cr](mailto:vpallavi@cariari.ucr.ac.cr)

### 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. 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.  
[jpargas@demuca.org](mailto:jpargas@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](mailto:melissaz@arias.or.cr)

## Presentación

En la región centroamericana abundan estudios y escritos sobre la incidencia política, especialmente como una vía para promover una participación más inclusiva y deliberativa de los colectivos sociales. En sus inicios la incidencia política se ha inspirado en el método WOLA – Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, cuyas siglas se consignan en el idioma inglés –<sup>1</sup>. No obstante, gran parte de esa metodología tiende a ser poco sensible a las realidades institucionales de los sistemas políticos centroamericanos, especialmente a la influencia de la institucionalidad informal. Por tanto, muchas organizaciones de la sociedad civil que utilizaron esa metodología a finales de la década de los años ochentas han venido evolucionándola y adaptándola a las realidades de sus propias organizaciones, como los entornos políticos a los que se relaciona.

La Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano es un ejemplo de una institución cuya praxis en la región centroamericana le ha obligado a modificar sus metodologías y estrategias de incidencia política. Es en éste sentido que cada vez más tiende a ser fundamental comprender el nivel de influencia que el diseño institucional y los entornos políticos en mayores o menores oportunidades que poseen los colectivos sociales para el desarrollo de políticas públicas más inclusivas y participativas, razón que motivó a la Fundación Arias en la presentación del proyecto *“Gobierno dividido en los sistemas presidencialistas: oportunidades para la incidencia política en Costa Rica y en El Salvador”* al Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional de la Fundación Carolina.

El presente estudio toma en consideración que una de las tendencias actuales en América Latina es la configuración de presidencialismos con sistemas multipartidistas, y que en función del propio diseño institucional del sistema político, los presidentes sin mayorías operativas en los Parlamentos pueden caer en un ciclo continuo de parálisis producto de las tensiones entre el Poder Ejecutivo – y su bancada legislativa – y la oposición política. Por tanto, la esencia de la investigación es identificar los elementos institucionales que han limitado que en El Salvador y Costa Rica se logren crear y mantener coaliciones de gobierno, como marco para el desarrollo de una cooperación política necesaria para la estabilidad democrática de dichos países, haciendo énfasis a los espacios y oportunidades que estas reconfiguraciones de relaciones de poder crean para el ejercicio de la incidencia de los colectivos sociales.

En el marco de esta investigación no se puede obviar que el proceso de toma de decisiones y de construcción de políticas a partir de las iniciativas de ley emitidas por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo en los sistemas políticos costarricense y salvadoreño trasciende de las sesiones de sus respectivos plenarios legislativos. La

---

<sup>1</sup> WOLA facilita el diálogo entre gobiernos y actores no gubernamentales, así como también monitorea el impacto de políticas del gobierno estadounidense y de organizaciones internacionales, y promueve alternativas a través de investigación, informes, educación, capacitación e incidencia política. Fundada en 1974 por una coalición de líderes religiosos y cívicos, WOLA trabaja de cerca con organizaciones de la sociedad civil y oficiales gubernamentales alrededor del hemisferio.

decisión político – parlamentaria implica por naturaleza, un proceso constante de discusión y persuasión entre actores políticos y sociales, con procedimientos claramente marcados por un reglamento legislativo, donde la institucionalidad formal es opacada en muchas ocasiones por la institucionalidad informal, dominio casi exclusivo de los operadores de la política y no de los colectivos sociales.

Es entonces, el ejercicio parlamentario la expresión representativa del poder ciudadano, en el cual la discusión social se articula en su correlato político a través de los legisladores y los procesos de incidencia que tanto la sociedad civil como los actores económicos tejen sobre estos, es decir las vinculaciones entre la oposición parlamentaria con la oposición extraparlamentaria. La definición de las políticas públicas emanadas en el marco de interacciones de dependencia y separación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en los sistemas presidencialistas centroamericanos, oscilan entre el conflicto y el consenso; expresándose por una lógica en el uso del poder y la negociación

La recomposición de las relaciones de poder parlamentarias dadas en los últimos períodos electorales en El Salvador como en Costa Rica, demuestra que estos sistemas políticos han ido incrementando sus tendencias de abstencionismo del voto legislativo, dándose en el primer caso situaciones de multipartidismo polarizado y en el segundo multipartidismo fragmentado; teniendo en ambos casos un común denominador: **(a)** la necesidad de un Poder Ejecutivo con liderazgo en la construcción de coaliciones parlamentarias y **(b)** la apertura de mayores posibilidades de las organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial para influir en las decisiones legislativas, dadas las asimetrías de fuerzas políticas.

Entonces, las composiciones heterogéneas en ambos parlamentos, exigen la construcción de al menos coaliciones coyunturales para obtener las mayorías calificadas en los proyectos de ley que así lo exigen. Situación que beneficia a aquellas organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, quienes han identificado esta realidad como un punto de incidencia para influir en la construcción de la agenda y para presionar a los legisladores cercanos a su causa en el ejercicio de los vetos informales para la obtención de los intereses sectoriales. No obstante, estas prácticas políticas han quedado en el desconocimiento y no han permitido un crecimiento de las demás organizaciones de la sociedad civil para comprender la reconfiguración de los procesos de incidencia bajo estos esquemas de fragmentación, transfugismo y falta de cohesión – disciplina parlamentaria que han caracterizado tanto al sistema costarricense como al salvadoreño en sus últimos períodos legislativos constitucionales.

En ambos casos la negociación y la construcción de coaliciones son indispensables para dar sostenibilidad a las decisiones políticas. La distribución de las relaciones de poder ofrecen oportunidades a la sociedad civil organizada para incidir en la agenda y en el proceso de toma de decisiones, pero de forma recurrente en los dos sistemas políticos se requiere de una mayor reflexión, análisis y mediación pedagógica para empoderar las capacidades de incidencia en el parlamento a partir del diseño institucional formal e informal, como de las interacciones políticas que sobre el mismo se ejecuta.

Al igual que la propuestas de Robert Elgie<sup>2</sup> como de Llanos y Mustapic<sup>3</sup>, la presente investigación busca transitar por un campo poco explorado y es el análisis de sistemas presidencialistas junto con el análisis de sistemas parlamentarios. A efectos del análisis ofrecido y manteniendo la línea de justificación formulada por Llanos y Mustapic (2006) se señala que a nivel del análisis de los sistemas presidencialistas existen múltiples diferencias y atenuaciones entre estos.

Asimismo la realidad costarricense y salvadoreña mantienen fuertes distancias de la ingeniería del sistema presidencialista norteamericano, y tal como mencionan Llanos y Mustapic, el modelo presidencial de Estados Unidos de América pasó a ser más bien la excepción o, en todo caso, pasó a ocupar el lugar del presidencialismo “puro”. De forma similar se puede identificar que existen múltiples variaciones a lo interno de los sistemas parlamentarios y la convivencia de esta forma de gobierno con otros rasgos institucionales como las reglas electorales y las normas que regulan la formación de los gobiernos, producen innumerables variaciones (Llanos y Mustapic 2006, p. 16).

Entonces si bien el estudio tiene como finalidad ofrecer una visión de las realidades de los sistemas presidencialistas costarricense y salvadoreña, se integra además el análisis del sistema parlamentario español, que aún de manera descriptiva, faculta una visión sustancial de realidades en comunes a pesar de las distancias geográficas como de ingeniería constitucional. Al final de cuentas gran parte de los retos seguirán siendo los mismos: fortalecer la institucionalidad democrática de los respectivos regímenes políticos.

El análisis particular del parlamentarismo español arroja una luz sobre el comportamiento legislativo, la capacidad de construcción de coaliciones, sus tipologías y tendencias que pueden dar orientaciones tanto a la clase política, al sector académico y a los colectivos sociales, tanto en Costa Rica como de El Salvador. La estrategia de análisis de casos tiene como finalidad integrar variables institucionales como por ejemplo las reglas electorales y sus efectos en variables político – electorales, como los niveles de fragmentación, polarización ideológica, índice efectivo de oposición, entre otras.

El estudio se divide en cinco capítulos. El primero de ellos busca dilucidar algunos conceptos centrales y fundamentales que serán retomados en cada análisis de caso. En esta sección se identifica algunas características particulares de la región centroamericana y las principales orientaciones que desde la teoría política se señala como implicaciones de un sistema presidencialista sin mayorías legislativas. El segundo capítulo constituye el análisis del sistema presidencialista costarricense el cual muestra que el comportamiento del presidencialismo costarricense en situaciones de gobierno dividido no ha sido igual en todos los períodos en que tal situación se ha presentado, especialmente en las últimas administraciones. Esto a pesar de los cambios introducidos en término de la posibilidad de re-elección no inmediata del presidente y la existencia de elecciones concurrentes.

---

<sup>2</sup> Elgie, Robert 2005 “Divided Government in Comparative Perspective”, Oxford University Press, United States of America.

<sup>3</sup> Llanos Mariana & Mustapic Ana María 2006 “El control parlamentario en Alemania, Argentina y Brasil”, Ediciones HomoSapiens, GIGA y Honrad Adenauer Stiftung, Argentina.

Agrega el informe que en términos de la influencia de la oposición, aunque ha surgido una tercera fuerza política en las dos últimas elecciones, la misma fragmentación de la misma le ha disminuido su capacidad de influencia. Con respecto a la participación ciudadana en los asuntos públicos y en especial en procesos legislativos, la polarización alrededor de la discusión del Tratado de Libre Comercio (entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana) de quienes apoyan su ratificación para seguir profundizando la apertura comercial y quienes lo objetan en aras de la defensa del régimen de bienestar desarrollado por el país, ha despertado el interés ciudadano por sentirse actor de los procesos de elaboración de políticas públicas.

El tercer capítulo presenta el análisis del sistema presidencialista salvadoreño determina que si el gobierno no cuenta con los apoyos legislativos para llevar adelante sus políticas tiene que negociar con algunos partidos de la oposición. Tiene que intentar convertirlos en socios de una alianza pro gobierno. Si existen partidos de oposición que se prestan a esta clase de alianzas, tales partidos buscarán a través de elecciones mantener una cuota parlamentaria que les garantice jugar a ser socios del partido de gobierno.

Agrega el informe que esa cuota vendrá de los votos que logren acumular en las elecciones, por un lado, y del diseño del sistema electoral vigente, por otro lado. Así que las organizaciones sociales podrían lograr mayor incidencia en la medida en que fortalecen sus relaciones con los partidos políticos presentes en el ámbito parlamentario siguiendo la secuencia: a) con el partido o coalición gobernante; b) con los partidos de oposición que abandonan su papel opositor para convertirse en pro gobierno cuando el partido gobernante no tiene mayoría legislativa; y c) con los partidos de oposición, que efectivamente juegan a la oposición ejerciendo control sobre el gobierno. El estudio del sistema presidencialista salvadoreño enfatiza que las oportunidades de incidencia según quién sea el actor que toma la iniciativa pueden ser desde los gobernantes o desde los gobernados.

El cuarto capítulo es un análisis descriptivo del sistema parlamentario español, en un intento de mantener la misma línea de análisis aplicada para los casos costarricense y salvadoreño. Dicho estudio afirma que a partir de la transición democrática, el restablecimiento de las libertades políticas representó la reemergencia definitiva de la sociedad civil española, que manifestaba una singular debilidad de la participación ciudadana y de las organizaciones voluntarias que representan el pluralismo político y social<sup>4</sup>.

Asimismo cuando el Gobierno se encuentra en la preparación de un proyecto de ley, existe previamente un trabajo de estudio, de acuerdo político, de negociación con diferentes sectores de la sociedad civil, que se realiza previo a la aprobación de la iniciativa por parte del Consejo de Gobierno y este puede consistir en otro mecanismo de incidencia a pesar de ser previo a la presentación del mismo. Parecer entonces que

---

<sup>4</sup> Mota, Fabiola. *¿Hacia la democracia participativa en España? Consenso y discrepancias entre ciudadanos y representantes políticos. En: Representación y calidad de la democracia en España.* Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España

existen algunas amenazas a la legitimidad de estos espacios, las cuales en algunos casos están asociadas a la deliberación que tiene lugar en los temas y que afecta los asuntos que se debaten, así como a los resultados del intercambio entre los diferentes actores. Además el diseño institucional y los problemas de funcionamiento contribuyen a cuestionar la posibilidad de que estos espacios logren los objetivos que se proponen.

La quinta sección consigna las principales reflexiones finales, las cuales se ordenan entre cuatro subapartados: partidos políticos, relaciones interinstitucionales, incidencia de la sociedad en el proceso legislativo y enseñanzas del caso español en materia de relaciones interinstitucionales.

En síntesis se destaca 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.

En la actualidad, en la región centroamericana nos enfrentamos a un panorama sombrío, cuando nuestras sociedades han 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 sin mayorías legislativas en esquemas multipartidarios (bipolares o altamente fragmentados), 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 nuestros poderes ejecutivos y legislativos en los grandes temas de nuestras agendas políticas nacionales 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 –.

Violeta Pallavicini & Jean Paul Vargas

## **Gobierno dividido en los sistemas presidencialistas: oportunidades para la incidencia política**

**Dr. Jean Paul Vargas**

En esta sección se articula una referencia conceptual sobre la significancia del gobierno dividido, para ello en una primera sección se retoma cuál es el entorno de la región centroamericana en cuanto a rendimientos democráticos, realidad en la que se destaca un vacío actual en materia de la calidad de las democracias centroamericanas, situación que ha contribuido entre muchas otras causas más a lo que denominamos como el *síndrome de frustración por insatisfacción recurrente*.

El documento ha sido estructurado en cinco secciones siendo la primera una reflexión sobre el proceso constante de descrédito hacia los partidos políticos y hacia la política, evidenciando la urgente necesidad de “*volver a creer en la política*”. Como producto de la falta de representación y representatividad de los partidos políticos la participación de la sociedad civil organizada se ha dado no sólo en aquellos ámbitos que el Estado no logra dar una respuesta eficiente y eficaz, sino también en aquellos otros en los cuales aún cuando el Estado ofrece una respuesta, ésta no es del todo satisfactoria para la sociedad.

En éste entorno la segunda sección versa sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, siendo un espacio por excelencia para la incidencia política ciudadana, sea en la definición misma de las políticas públicas, en su fase de decisión o inclusive en el control político de estas.

La tercera sección versa más desde una mirada de la institucionalidad formal de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo desde los sistemas presidencialistas, es decir el *principio de separación de poderes*. Su objetivo es destacar las diferencias principales entre el modelo de límites funcionales y el modelo de pesos y contrapesos.

La utilidad práctica de esta conceptualización permitirá apreciar en los próximos capítulos la forma en que operan los sistemas presidencialistas costarricense y salvadoreño, identificando las capacidades reales e informales de la incidencia política ciudadana.

La sección cuarta identifica desde un análisis de construcción de las políticas públicas las tendencias predominantes del comportamiento del Poder Ejecutivo, como del Poder Legislativo. Esto dará una mejor precisión conceptual – evitando las polisemias tan sutiles de las ciencias sociales – para el análisis de los casos de estudio.

La quinta sección tiende a ofrecer una clarificación conceptual de una realidad propia de los sistemas presidencialistas, la cual tiende a ser bastante mitificada en la región centroamericana, es decir el paso de los gobiernos unificados a los gobiernos sin mayorías legislativas.

## **I. Los rendimientos democráticos: una mirada centroamericana**

La democracia en la región centroamericana como proceso, se encuentra en una mutua construcción histórica y cuya praxis no puede mejorarse sólo a partir de un repensamiento centrado exclusivamente en las prácticas electorales, mecanismos de representación, o en la definición y adopción de las políticas públicas trascendentales, puesto que, el fortalecimiento democrático implica una visión amplia que involucre estos aspectos con una permanente práctica de la democracia representativa y la democracia participativa.

La región centroamericana, marcada durante la segunda mitad del Siglo XX por una profunda crisis armada, donde la violencia física y psicológica fue el principal recurso de solución de conflictos, encuentra hasta finales de la década de los años ochenta una puerta para el inicio del proceso de pacificación.

La democracia llega a imponerse en la región hasta 1996 con la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Esta situación promueve entonces una transformación de aquellas estructuras autoritarias y represivas que imperaban hasta entonces, para dar espacio a una democracia, al menos en el plano formal y procedimental.

Si bien, en la actualidad en toda la región se han venido realizando procesos electorales competitivos y honestos, en el marco de un constante perfeccionamiento de los respectivos sistemas políticos. A lo interno de la región se han dado disparidades en cuanto a la transformación democrática en dos grandes niveles, por un lado los ajustes respectivos en las instituciones del Estado, y por el otro en la cultura política de las sociedades.

El fortalecimiento democrático en la región se encuentra profundamente entrelazado en una mutua construcción histórica entre sus sociedades, instituciones y clases políticas; es decir, su institucionalidad democrática no puede ser entendida sino es con su correlato a partir de los grupos de poder y presión, quienes de una manera u otra han venido construyendo los diversos arreglos y fórmulas de atenuación en los sistemas políticos.

Centroamérica al igual que el resto de América Latina, se destaca entre sus males, por una desigualdad en la distribución de la riqueza y por la exclusión social, la cual constituye una fractura para el fortalecimiento de la democracia.

La consolidación del sistema de partidos políticos aún requiere de transformaciones tanto en la ingeniería electoral, como en la definición e implementación de aquellas políticas públicas trascendentales para promover el progreso humano, lo cual no es efectivo sino

va acompañado de un adecuado proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho. Esto lleva a un estratégico proceso de fortalecimiento de la sociedad civil en sectores tradicionalmente organizados, como no organizados para su participación en el espacio público.

Hoy nos encontramos con una creciente tendencia a la fragmentación social y política, creándose un posicionamiento en ocasiones radical sobre los temas de la agenda pública. Es en este sentido, que nos referimos a la importancia de abrir puntos de encuentro entre una sociedad civil cada vez más heterogénea y los operadores de la política.

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 institucionalidad democrática en la región.

Centroamérica vive un proceso de reconceptualización del Estado, una realidad que se expresa más rápidamente en la institucionalidad informal, es decir en la práctica de los operadores políticos que en la formal, el sistema de reglas y procedimientos establecidos.

Adicionalmente, los desastres naturales que han azotado a la región en la última década, han contribuido a la efervescencia de la participación ciudadana en el espacio local; en particular en cuanto a la reconstrucción y canalización de las ayudas internacionales. Situación que en muchas comunidades dejó un fuerte capital o tejido social que se mantuvo activo una vez superada la crisis, y en algunos casos se capitalizó en acciones de desarrollo a favor de los sectores más excluidos o marginados.

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.

Giovanni Sartori reflexionando sobre la democracia, ha señalado enfáticamente que 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).

### *La democracia en su encrucijada: rendimientos centroamericanos*

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 conviven la opulencia ofensiva con la masificación de las carencias más elementales, las 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 una democracia electoral, no una democracia suficiente y participativa. Esta transición democrática posibilitó, con la única excepción de Costa Rica, un cambio de régimen de los gobiernos totalitarios militares, a las autoridades civiles electas 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.

La cooperación financiera internacional destinó enormes cantidades de dinero a la promoción de procesos políticos y comiciales, así como a respaldar un resurgimiento del sistema de partidos políticos. Este apoyo financiero también fue dirigido al fortalecimiento de los organismos electorales, en toda la región, para crear o desarrollar su capacidad institucional y gerencial.

Cobró importancia el tema de los sistemas de registro de los hechos vitales y los actos civiles del ciudadano, y la lógica conexión entre esta información y la necesaria conformación de los registros de electores que habrían de elegir a sus representantes en esta renovada corriente democrática. Debemos recordar que en no pocos casos, los organismos electorales de algunos países centroamericanos, en virtud de su conveniente y necesaria dependencia del régimen autoritario, solo constituían certificadores de una legitimidad inexistente.

En estos años de la transición democrática, el principal ordenador visible de la vida en sociedad fue el Estado, también conductor de las políticas económicas, y en esa condición, eje central de cualquier transformación –positiva o no- que pudiera darse para el colectivo social. Este, en reciprocidad, depositó y renovó toda su fe, periódicamente, en la institucionalidad pública, mediante el ejercicio electoral.

Esta confianza en el Estado, la sociedad gobernada la cobró con recurrentes y cada vez más amplias demandas que el gobierno proveedor no pudo satisfacer, como era de esperarse. El Estado, para justificar su incumplimiento, esgrimió toda suerte de defensas, como el pesado fardo de la deuda externa acumulada, las limitaciones propias heredadas con el cambio de régimen, la irrupción de una economía globalizada, el más pesado fardo de la deuda interna y otras razones más que no pudieron ocultar, ni superar, las evidentes impericias en el manejo de la cosa pública.

Como consecuencia, se produce una atomización de la oferta política; emergen los que se proclaman a sí mismos como no políticos –outsiders-, y los desgastados líderes políticos –o aquellos que pretenden serlo- recurren a las posiciones y opiniones acomodaticias de corto plazo, configurando lo que ha dado en llamarse la democracia demoscópica. Es alarmante presenciar las reacciones y ocurrencias de los líderes políticos y mandatarios cuando proponen cuestionables soluciones a las demandas de una sociedad que sufre lo que podría llamarse *un síndrome de frustración por insatisfacción recurrente*.

En la actualidad muchos de los problemas que azotaron a la región durante la crisis bélica siguen manteniéndose presentes pero con nuevas atenuaciones propias de los entornos actuales, entre ellos la falta de distribución de la riqueza, la falta de empleo y garantías sociales, entre otros. Basta con hacer una breve revisión del Informe de Desarrollo Humano del 2006 para identificar las múltiples disparidades internas que presenta la región, en puntos tan extremos como lo constituye el mismo ranking de los países centroamericanos.

Cuadro N° 1

**Índice de Desarrollo Humano (2006)**

PAIS	Valor del Índice de Desarrollo Humano(2004)		Esperanza de vida al nacer (años)	Población por debajo de la línea de pobreza (%)	
	Rango	Valor		US \$ 1 diario (1990 – 2004)	US \$ 2 diarios (1990 - 2004)
Costa Rica	48	0,841	78,3	2,2	7,5
Panamá	58	0,809	75,9	6,5	17,1
El Salvador	101	0,729	71,1	19	40,6
Nicaragua	112	0,698	70,0	45,1	79,9
Honduras	117	0,683	68,1	20,7	44,0
Guatemala	118	0,673	67,6	13,5	31,9

Fuente: Índice de Desarrollo Humano, PNUD, 2006.

Centroamérica parece encontrarse en un fuerte divorcio entre los cambios y ajustes de las institucionales y el imaginario colectivo de nuestras sociedades. Es así que, por un lado tenemos el respeto al Estado de Derecho, albergado en nuestras constituciones políticas, y por el otro a élites políticas y burocráticas que siguen adoptando en muchos casos comportamientos autoritaristas y represivos.

Adicionalmente tenemos un espectro amplio y difuso de nuestras sociedades civiles, sean éstas organizadas o no, de forma tal que en nuestro panorama encontramos sociedades inclinadas al ejercicio de la violencia como expresión de resolución de conflictos, hasta grupos en que la indiferencia y la tolerancia a la represión, al irrespeto y la violación de los derechos humanos son factores imperantes en su cotidianidad.

El Estado de Derecho, al amparo de la democracia, para proteger las libertades sigue siendo insuficiente en los países de la región centroamericana, no sólo en cuanto a la eficacia de los mecanismos de impartición de justicia, sino también con relación a las vías efectivas de acceso a la justicia para la protección y tutela de los derechos fundamentales.

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, ejemplo de ello es la incidencia ciudadana en la arena parlamentaria como en las diversas instituciones del Poder Ejecutivo.

Ante esta realidad, encontramos entonces que los niveles de desarrollo democrático de un país a otro tienden a variar, según *The Economist* en su ranking “El Mundo en 2007”<sup>1</sup> el cual ordena a 167 países según 5 variables medidas de 1 a 10 donde diez puntos es el máximo, siendo estas: **(a)** procesos electoral y pluralismo, **(b)** funcionamiento de gobierno, **(c)** participación política, **(d)** cultura política y **(e)** libertades civiles. Para América Latina en general el valor promedio es de 6,37 puntos. Más de dos puntos bajo el valor obtenido por Europa Occidental que es de 8,60 puntos.

En cuanto a la región centroamericana, sólo Costa Rica figura entre la categoría de “*democracias plenas*” que está compuesta en su mayor parte por países que forman la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OECD<sup>2</sup>. En la categoría de “*democracias imperfectas*” – o incompletas – se sitúa Panamá, Honduras, El Salvador y Guatemala, mientras que Nicaragua es ubicado en la categoría de “*regímenes híbridos*”.

Si hacemos una breve revisión del Índice de Desarrollo Democrático de América Latina<sup>3</sup>, al 2006 únicamente habría un solo país de la región centroamericana que se ubica entre los tres países que logran ser clasificados dentro de la categoría de alto desarrollo democrático – Chile, Costa Rica y Uruguay –. En el extremo contrario tres países centroamericanos se ubican en el grupo de países de bajo desarrollo democrático, siendo el más numeroso de América Latina, con once integrantes – Paraguay, Brasil, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Nicaragua, Honduras, Guatemala y República Dominicana –. Dos países centroamericanos se ubicarían entonces entre los países con desarrollo medio – México, Argentina, Panamá y El Salvador –.

El *Cuadro N° 2* muestra la evolución de los países en este ranking de desarrollo democrático entre el 2002 y 2006.

---

<sup>1</sup> En: [www.economist.com/theworldin](http://www.economist.com/theworldin)

<sup>2</sup> En el caso de América Latina, además de Costa Rica se incluye a Uruguay.

<sup>3</sup> Polilat.com (2006) *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina –II-LAt 2003-*. Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires. En [www.iid-lat.org](http://www.iid-lat.org)

Cuadro N° 2

**Índice Desarrollo Democrático en Centroamérica (2002-2006)**

País	Período de análisis				
	2002	2003	2004	2005	2006
Costa Rica	8,575	7,847	8,633	8,510	9,704
Panamá	8,309	8,028	6,914	6,918	6,828
El Salvador	5,544	6,273	4,452	5,053	4,718
Honduras	3,107	4,098	4,142	4,332	4,431
Guatemala	3,992	2,928	3,884	1,648	3,834
Nicaragua	2,963	4,230	3,614	4,032	3,151
Promedio	4,8362	5,0752	4,945	4,715	5,1676

Fuente: elaboración propia a partir de [www.iid-lat.org](http://www.iid-lat.org)

Por otra parte si se toma como referencia el Índice de Transformación de Bertelsmann, el cual evalúa y analiza los procesos del desarrollo y transformación en 119 países para el año 2006, según un conjunto de 19 variables y 58 indicadores, se aprecia que el ranking de los países de la región presenta una tendencia similar al Índice de Desarrollo Democrático (ver *Cuadro N° 3*).

Cuadro N° 3

**Estabilidad democrática en Centroamérica, según Índice de Transformación de Bertelsmann (2006)<sup>4</sup>**

País	Resultado de la transformación política	Resultado transformación económica	Transformación en una democracia con economía de mercado	Ranking
Costa Rica	9,40	8,00	8,70	12
Panamá	7,55	6,64	7,10	28
El Salvador	7,35	6,64	7,00	30
Honduras	6,80	5,29	6,04	53
Nicaragua	6,65	5,11	5,88	57
Guatemala	5,65	4,89	5,27	70

Si bien, la democracia responde más bien a un proceso de consolidación histórico en el cual cada sociedad le imprime su propio sello, pero que faculta el intercambio y el enriquecimiento mutuo de experiencias deliberativas, participativas e inclusivas. Su comprensión está matizada por una serie de valores individuales y colectivos que dependen en gran medida del imaginario colectivo gestado por un grupo de individuos en un espacio y territorio determinado, pero que a su vez tiene trascendencia y proyección intergeneracional.

<sup>4</sup> Algunos de los indicadores para la variable transformación política son: función del estado, participación política, estado de derecho, estabilidad de instituciones democráticas, integración política y social. Algunos de los indicadores para la variable transformación en dirección de una economía de mercado son: nivel de desarrollo socioeconómico, orden del mercado y competencia, estabilidad del dinero y precios, propiedad privada, servicio de beneficencia pública, potencia de la economía política. Ver: <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/37.0.html>

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 pública.

### *De la democracia representativa a la participativa: un espacio de encuentro*

Los sistemas políticos centroamericanos se inscriben en un proceso dinámico de convergencia de nuevas realidades sociales, expresadas a través de la y el ciudadano, o bien, por medio de la acción colectiva emanada por las organizaciones de la sociedad civil, interlocutores sociales que han demostrado ser una fuente alterna a los partidos políticos, para promover una incidencia social enérgica en los procesos de toma de decisiones públicas, llegando en ocasiones a ser una esfera social que asume el *role* de contrapeso o inclusive de complemento al sector político, contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos; es decir, la democracia está dejando de ser en Centroamérica un simple proceso electoral expresado en estructuras verticalizadas, para dar lugar a la construcción de un esquema de estructura estatal complementado por la participación ciudadana, como pilar indispensable en la gobernabilidad democrática.

Los partidos políticos como organizaciones sociales se encuentran ante un entorno con características de globalidad, el cual establece reglas especiales de aglutinación y convocatoria. La revolución tecnológica, la importancia de la información y las pautas comunicativas electrónicas, así como el rol estratégico que desempeñan los medios masivos de comunicación, son aspectos que sin duda alguna han dictado nuevos patrones y han revitalizado las formas y procesos de participación ciudadana de carácter local, regional, nacional e internacional.

Como consecuencia de la burocratización y de las exigencias que imponía la competencia electoral en las sociedades pluralistas, los partidos políticos habían visto debilitarse sus rasgos distintivos en términos de *clivajes* y agregación de grupos sociales en pugna, perfiles ideológicos y sub-culturas identitarias. Entonces, los partidos se fueron convirtiendo en maquinarias “atrápalo todo”, dispuestas a ampliar y diversificar su agenda o programa para captar el apoyo de distintos sectores sociales según las exigencias provenientes en cada momento del mercado político, con lo cual se logró que las promesas y programas perdieran relevancia (Novaro 2000, p. 27).

Ridola (1988, p. 118) destaca que la crisis de representación afectaba principalmente a los partidos políticos, impidiéndoles cumplir adecuadamente su función articuladora entre

intereses y gobierno, y entre ciudadanos y Estado, y en la medida de que su sustento electoral ya no consistía en intereses agregados y estables -articulados a identidades consistentes- los partidos dejan de ser la vía de representación social y sectorial. Con la intención de recuperar para la representación, la función agregativa y de control del poder, se hacía necesaria la promoción de mecanismos que respondieran a la nueva situación, que suplementaran a los partidos y los adecuaran a la convivencia con grupos de interés y otros actores que adquirirían cada vez mayor gravitación, o bien que los reemplazaran.

Ante la crisis de representación, las redes de movimientos son organizaciones con espacios de diálogo y coordinación en sus acciones para alcanzar metas u objetivos comunes; estas organizaciones a través de un fenómeno de empoderamiento han despertado el valor intrínseco que poseen las comunidades, el valor colectivo de la comunidad, y esto a su vez produce nexos de reciprocidad, confianza, lazos informativos y procesos cooperativos entre las personas.

Desde la perspectiva del capital social, la mejor manera de lograr una transformación de la sociedad es a través de la promoción de organizaciones e instituciones que desde la institucionalidad formal e informal, contribuyan a generar mayores lazos de confianza y cooperación entre las personas y las comunidades.

Las redes sociales desde el concepto de capital social, reconocen la necesidad de establecer alianzas con distintos sectores de la sociedad para la consecución de objetivos específicos o genéricos, creando un vínculo de agregación, el cual le permitirá a sus partes el aprendizaje organizacional, un proceso de retroalimentación, y el intercambio de tácticas y estrategias, así como una mayor utilización del conocimiento, experiencias, y recursos humanos y financieros.

Para Bobbio (1996) las redes de movimientos sociales han logrado establecerse como un modelo alternativo de participación política. Debido a las falsas promesas de la democracia, los partidos políticos han reivindicado sus intereses, pues en lugar de corresponder a las necesidades de la colectividad responden específicamente a las del partido. Además el ejercicio de la ciudadanía activa solo es posible a través del ciudadano formado, sin embargo los partidos actuales no cumplen la función de formación política del ciudadano, sino más bien, se han establecido como una especie de maquinarias electorales.

No obstante, el apogeo de la acción política a través de las redes y movimientos sociales, genera como consecuencia una inoperante distinción entre representación de intereses – *que cumple verdaderamente la función de agregación y control*– y representación política –*que sólo proporciona un clima de consenso entre electores y elegidos*–.

Este dualismo evidencia la dificultad creciente para subsumir los intereses particulares en un interés general respecto del cual todos los individuos pudiesen ser considerados iguales, es decir, ciudadanos, y era por lo tanto un obstáculo a remover. Si el ser ciudadano ya no englobaba la doble condición de elector y miembro de un grupo de

interés, porque se habría producido una escisión entre el ciudadano y el individuo de la sociedad tras la cual este último resultaba el único sujeto activo, debía repensarse la unidad política sobre la base de estos sujetos de interés.

Para Novaro (2000, p. 35) la crisis de “actores representables” afectó a los partidos políticos de masas y a los “atrápalo todo”, a sus bases electorales y organizacionales, pero también a los grupos de interés que toman parte en los arreglos corporativistas o pluralistas.

La incapacidad de estos grupos para evitar la dispersión y fragmentación de sus representados y para presentar sus intereses como generales, o articulados a intereses generales, volvió más débiles a sus organizaciones, afectando particularmente las estrategias de concertación. Entrando los dispositivos y procedimientos establecidos en una crisis de efectividad, y en consecuencia de legitimidad de ejercicio.

Esta situación volvió, al mismo tiempo, más dependientes de la representación política a los actores sociales, que para superar la fragmentación y la dispersión de la acción colectiva, requerían canales institucionales urgentes que permitieran unificarse en torno a demandas y programas.

Es así como los gobiernos centroamericanos se encuentran -en mayor o menor medida- inmersos en un proceso de transformación promovido por ellos o por las mismas bases de la sociedad civil. Proceso en el cual aquella forma de gobernar de los interlocutores políticos hacia la sociedad deja de ser una estructura vertical caracterizada por la concentración del poder en el aparato central, para abrirse gradualmente a diversas expresiones de la participación ciudadana – sea por voluntad misma de los interlocutores políticos o por las presiones y campañas de incidencia emanadas por las organizaciones de la sociedad civil –.

En ese sentido, 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. Estamos frente a un fenómeno de ejercicio del poder y a las puertas de procesos de gobernabilidad, que permitan satisfacer mejor las necesidades y aspiraciones de las sociedades a la participación ciudadana expresada en el *oficio de la ciudadanía*.

La noción de oficio de la ciudadanía no es nueva. En realidad se trata de un desarrollo que viene consolidándose desde 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 adopción de decisiones y en la ejecución de acciones colectivas, como expresión de verdaderas democracias deliberativas e inclusivas.

El oficio de la ciudadanía tiene sustento y concibe la participación como una condición inherente y fundamental de las personas y como uno de los denominados derechos humanos sociales de primera generación. Esto permite al ciudadano influir directa o

indirectamente en los procesos de decisión y ejecución de políticas públicas, y expresar en toda su dimensión su condición de actor social de una comunidad. Debería ser, por cierto, su ocupación habitual.

Ahora bien, en vista de que lograr una participación directa e individualizada de cada persona es en extremo difícil, la participación organizada es la alternativa viable a esta limitación no sin el riesgo de que, en ocasiones, este mecanismo se desvirtúe dando paso a una democracia participativa “*corporativista*” que premia a las estructuras organizadas y con ciertos recursos de poder.

Además, para que la participación ciudadana sea significativa, se requieren ciertas condiciones políticas, económicas y sociales que definimos como de inclusión y equidad. La misión, entonces, es entender y reaccionar creativa y oportunamente ante las nuevas necesidades que la lucha por la promoción y defensa de los principios democráticos demanda, como contenido de la participación ciudadana.

No menos importante es enfatizar que los procesos de toma de decisiones que involucran la participación ciudadana, deben entenderse como mecanismos de fortalecimiento y desarrollo de la democracia representativa cimentada en el sistema de partidos políticos y no, erróneamente como algunos lo plantean, una alternativa que la sustituya.

El oficio de la ciudadanía tiene que ser concurrente, cooperante y concertante con los principios de la representación política. Significa que 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.

El oficio de la ciudadanía es participación que viene a estimular mejores condiciones de cohesión social, estabilidad y legitimidad política, tan necesarias para la adopción y aplicación de las políticas públicas tendientes a promover el desarrollo nacional y local, logrando influir, de forma equitativa, en el sistema de reparto social.

## **II. Relaciones Ejecutivo – Legislativo: espacio de incidencia ciudadana**

El Parlamento es la piedra angular del diseño democrático moderno, sin entrar en las diferencias y características del sistema presidencialista en comparación con el sistema parlamentario, o bien las atenuaciones propias de los presidencialismos latinoamericanos, el Parlamento por su naturaleza constituye el máximo ente de representación y pluralidad política de una sociedad.

Los resultados electorales en la región centroamericana han dado como tendencia la conformación de poderes ejecutivos sin mayorías legislativas, situación que obliga a una reflexión detallada sobre la capacidad política de nuestros sistemas presidenciales en articular coaliciones legislativas para aprobar las políticas públicas fundamentales que el Estado necesita y los espacios que se generan a su vez de una mayor o menor

participación ciudadana desde las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Si bien es cierto, en la opinión pública centroamericana han surgido múltiples comentarios acerca de la gobernabilidad o ingobernabilidad de los sistemas políticos, restringiendo el concepto a una visión minimalista focalizada en las relaciones del Poder Ejecutivo con la oposición parlamentaria. En este sentido se ha dejado de lado la naturaleza parlamentaria inherente al hacer el control político, específicamente por parte de la oposición parlamentaria.

La constitución de un Poder Ejecutivo sin mayorías legislativas tiende a ser en los sistemas presidencialistas una situación común y natural derivada de las características mismas del sistema, y en donde tanto el Presidente como el Parlamento tienen por excelencia la representación popular. La diferencia radica entonces en las atenuaciones en que se dan las relaciones de un Poder Ejecutivo sin mayoría legislativa para conformar coaliciones coyunturales o estructurales y sus relaciones con el resto de la oposición parlamentaria y la oposición extraparlamentaria a partir de la integración de las fórmulas propias de la ingeniería constitucional y el funcionamiento mismo del sistema de partidos políticos.

El análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sigue siendo para la región centroamericana un tema poco profundizado, en comparación por ejemplo con la producción intelectual que los centros académicos han venido generando en países como México, Brasil y Ecuador, o bien inclusive del análisis y la reflexión que se gesta fuera de América Latina, como son el caso de múltiples investigadores en Irlanda, Reino Unido, España, Francia, Alemania y Estados Unidos de América.

Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo son por naturaleza dinámicas donde coexiste de forma simultánea las tensiones y conflictos de intereses afines y contrapuestos a nivel intrapartidario e interpartidario. Donde el consenso mínimo es alcanzado cuando se da una combinación estratégica de la intensidad de la relación, incentivos – externos e internos –, e incluso la influencia de terceros actores – sean políticos o sociales –.

En la Ciencia Política se ha encontrado una fuerte tendencia por centrar los estudios en el análisis de las potestades jurídicas institucionales – *constitution-making* y *political engineering* –, sin considerar por ejemplo las correlaciones de fuerzas y el manejo estratégico de las reglas del juego parlamentario, las preferencias de los actores, entre otros.

Muchos de los estudios centran su objeto de estudio en la comprensión y en ocasiones cuantificación de los poderes legislativos del Poder Ejecutivo, así como aquellos puntos de conexión constitucional entre ambos poderes (Epstein & O'Halloran 1999) (Soberg & Carey 2003) (Morgenstern 2002). Esta tendencia de análisis focaliza su atención en la expresión normativa del principio de separación de poderes, dejando en ocasiones de lado la necesidad de complementariedad de poderes en la construcción de la política pública.

Se debe resaltar que las instituciones políticas no son entes que operan al vacío, y por ende los procesos de construcción y reconstrucción histórica marcan la pauta en la forma en que operan las instituciones y sus actores, igualmente las dinámicas sociales de momentos coyunturales determinados señalan las posiciones, intereses y relaciones entre los actores políticos, como entre estos y la sociedad.

En el ámbito de la teoría política el nuevo institucionalismo – *neoinstitucionalismo* – ha buscado dilucidar y comprender las consecuencias políticas de la fragmentación social reflejada en la voluntad de una conformación legislativa multipartidista que se expresa en distintas formas de gobierno – *gobierno dividido*, *gobierno sin mayorías*, *gobierno compartido* –.

Estos estudios, focalizados principalmente en el sistema político de los Estados Unidos de América y más recientemente y en menor medida en México, han tenido como norte analizar el efecto de los gobiernos en diversos procesos como el crecimiento económico, la efectividad legislativa del Ejecutivo, el trabajo de las comisiones, la utilización del veto y su superación, los efectos de la no reelección legislativa, entre otros.

Desde la perspectiva del enfoque histórico – empírico de Heidelberg, el nuevo institucionalismo ha desarrollado un interés sobre el diseño de los sistemas electorales y sus efectos sobre la representación política y el funcionamiento del sistema político en general. Esta correlación en el trinomio, sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno, permite decodificar la existencia complementaria entre una institucionalidad formal y otra informal que sopesan en gran medida en las relaciones entre el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo<sup>5</sup>.

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

---

<sup>5</sup> Desde este enfoque se atribuye a las instituciones un significado importante en el desarrollo político. Tiene como premisa central el significado del factor institucional y la idoneidad de los arreglos institucionales particulares dependen de la contingencia política, es decir, las estructuras sociales, las condiciones históricas y de la cultura política. Dada la complejidad del fenómeno se requiere de una multiplicidad de factores explicativos y de análisis – nivel analítico –; se rechaza la adopción de posiciones de tipo “mejor sistema” – *best system approach* –, es decir no existe un modelo ideal válido más allá de toda consideración de tiempo y lugar – nivel normativo –; se considera que son las relaciones concretas de poder existentes en un contexto dado las que van a decidir sobre posibles reformas político – institucionales – nivel operativo– (Montsalve & Sottoli 1998, pp. 41 - 55)

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.

Desde el análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Ejecutivo en los sistemas presidencialistas Juan J Linz (1994) (1996) (1998) ha explicado la proclividad a la parálisis institucional en situaciones en que aparecen gobiernos divididos, asumiendo que los partidos de oposición al presidente no tienen incentivos para cooperar con él en la arena legislativa, porque temen que el partido de éste capitalice la cooperación exitosa, y no ellos; por otro lado, si la cooperación fracasa, el costo será compartido, al tiempo que ganarán capital político los otros partidos de oposición que no cooperaron con el presidente.

Agrega Juan J. Linz que si bien el presidente necesita de una coalición para gobernar, no sucede lo mismo para sostenerse en el poder, puesto que si el presidente y su gabinete incumplen los términos de un acuerdo, las consecuencias de recibir un voto de censura y verse obligado a dimitir no son tan graves como en un sistema parlamentario, dado el mandato rígido que sostiene la Constitución Política.

Esta situación acaba imponiendo la lógica de la competición por encima de los precarios incentivos a la cooperación – construcción de gobierno. Sin embargo, Juan J. Linz no considera una serie de aspectos como **(a)** el nivel de fragmentación parlamentaria, polarización ideológica y el sistema de incentivos para mantener o desestabilizar la disciplina y la cohesión parlamentaria<sup>6</sup>, **(b)** la división entre una oposición parlamentaria con vocación de gobierno y una oposición parlamentaria sin vocación de gobierno, **(c)** el cálculo e interés político de hacer coalición para obtener un consenso mínimo de reformas antes del proceso electoral – y ante una situación agravada de fragmentación parlamentaria a futuro –, **(d)** coaliciones de carácter coyuntural o estructurales, y **(e)** la presión de la oposición extraparlamentaria y de los medios de comunicación antes de un proceso electoral.

---

<sup>6</sup> Inclusive en casos de sistemas bicamerales las implicaciones de una fragmentación diferenciada por cámara, especialmente en situaciones en que la cámara baja se encuentra más fragmentada en comparación con la cámara alta. Algunos ejemplos de estas situaciones son: República Dominicana y México.

Por otra parte, se debe considerar que los procesos de negociación y decisión derivados de las relaciones entre ambos poderes constitucionales conllevan al diseño de múltiples estrategias que son concebidas en condiciones de incertidumbre y de riesgo de decisión, por lo cual exigen amplios espacios de maniobra y adaptabilidad a las transformaciones de un entorno parlamentario volátil para lograr los objetivos y metas propuestas.

La negociación parlamentaria se encuentra matizada por un complejo espectro cromático de posiciones e intereses que en ocasiones se articulan o se contradicen, por lo cual las unidades últimas de decisión son tentadas – *a pasar de la formulación de estrategias y definiciones de políticas públicas dotadas de algún componente técnico* – a una “praxis” ambigua y confusa que se caracteriza por una dialéctica entre el componente analítico y el manejo político de la situación, sea premiando a uno sobre el otro, o bien, a una sinergia entre ambos componentes.

Robert Dahl y Charles Lindblom (1971, p. 346) indican que el político es la encarnación humana de una sociedad negociadora en la misma medida en que puede serlo cualquier persona quien desempeñe un determinado rol. El rol se extiende desde el gobierno hasta los negocios, los sindicatos, las universidades, entre otras organizaciones.

Estos autores agregan que identificando originalmente como un individuo que concentra buena parte de su tiempo y energía en obtener cargos gubernamentales, la palabra que lo designa se utiliza comúnmente ahora para aludir a cualquier persona de cualquier organización cuya principal habilidad consista en su capacidad de ejercer control negociando alianza. Esta es la habilidad política, o mejor dicho, la habilidad de lo político.

Cuando el conflicto de toma de decisión deja de ser administrado y conducido satisfactoriamente en la liberación de los niveles de tensión y presión, se provoca una escalada de fuerzas antagónicas que conllevan al deterioro de las relaciones, a través del posicionamiento, falta de comunicación y entendimiento, así como pérdida de empatía y comprensión mutua del problema. Bajo este escenario, la negociación se constituye en un espacio tendiente a calcular, maniobrar y disimular; con el objetivo de modificar el comportamiento de la contraparte, para lograr los intereses propios – sean o no expresados –, sin reflexionar en la consecución de una solución mutuamente satisfactoria, permitiendo la viabilidad operativa.

Desde esta concepción, la negociación es un proceso de intercambio de ideas y de desarrollo de alternativas, el cual incita o abre espacios de influencia hacia otros actores, para acceder en alguna medida a los juegos de poder parlamentarios; generándose un imaginario colectivo de las percepciones, posiciones e intereses regentes, y que son expresados a través de la subjetividad del discurso político y de los medios de comunicación.

Es así como la actividad parlamentaria posee un carácter de juego, puesto que los interlocutores pretenden conseguir algún objetivo, el cual no es posible sin actuar sobre el resto de las partes involucradas o en contra de ellas; actuación que se gesta a partir del

uso y economía de los recursos involucrados, como del cálculo de una razonable relación entre coste y beneficio de las jugadas y de la participación en el juego. En los juegos parlamentarios surgidos en los procesos de negociación y decisión, cada participante intenta optimizar su comportamiento, en escenarios en los que sus jugadas son sólo una de las variables que incide o influye en el desenlace; el cual depende del comportamiento de otros jugadores.

En cada jugada hay algo de incertidumbre a propósito de las jugadas del otro, pues aunque se pueda desarrollar una expectativa razonable de que sus mensajes seguirán determinada orientación, en determinada agenda o manejo del conflicto político, así como una agresividad más o menos intensa, la realidad es que son demasiadas las variables en cuestión para poder despejar toda la incertidumbre del caso.

De esta manera, las iniciativas de ley que surgen del Legislativo o por la interacción que en él realiza el Ejecutivo, oscilan entre el conflicto y el consenso a partir de las configuraciones de las relaciones de poder y por el uso e interpretación de las normas reglamentarias. Procesos en los cuales, las coaliciones políticas y sociales para la aprobación o la obstrucción de las decisiones políticas son expresiones directas de las relaciones entre la institucionalidad formal e informal.

Entonces, la comprensión de los procesos de negociación y decisión que se desprende de situaciones de tensión entre ambos poderes, implican una decodificación de los espacios formales y reales, los cuales constantemente se entrelazan en la arena parlamentaria. A su vez conllevan a la necesidad de integrar y confrontar las formas y evoluciones de las prácticas de la incidencia política ciudadana y el cómo estos entornos institucionales promueven mayores o menores oportunidades.

La incidencia política constituye una de las vías por medio de las cuales la sociedad civil organizada orienta sus esfuerzos por lograr cambios en políticas y programas del Estado e inclusive en el comportamiento de las autoridades públicas. Por tanto, el ejercicio de la incidencia constituye en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo la herramienta básica de influencia en el andamiaje institucional y sus prácticas políticas.

La incidencia política ejercida por las organizaciones de la sociedad civil responde a la necesidad de alterar, potenciar, modificar o frenar las políticas públicas para que éstas sean más afines a sus intereses. En una segunda instancia, la incidencia contribuye a promover mejores canales de comunicación, diálogo y entendimiento, logrando así sinergias operativas que permiten mejorar la eficiencia y eficacia de sus funciones cotidianas.

La incidencia como metodología, tiende a lograr un empoderamiento positivo de las organizaciones de la sociedad civil e impulsar un proceso de cambio político por medio de la expresión del compromiso de los gobiernos locales en el ejercicio de la política, que al final de cuentas persigue desarrollar una visión factible y armónica del Estado.

Si bien, no existe una metodología de incidencia acabada y finalizada, en la práctica se identifica un conjunto de recomendaciones metodológicas para que las organizaciones de la sociedad civil se puedan apropiarse y ejercitar, creando así un filtro cultural, propio de la dinámica de una sociedad específica y de los diseños propios del Estado.

Por tanto, la apropiación de una metodología de incidencia política pasa primero por conocer cuáles son las características propias de las organizaciones de la sociedad civil y en un segundo nivel el entorno político e institucional en que operarán.

La incidencia puede ser el resultado de una definición programática, en cuyo caso los efectos deseados son buscados conscientemente y planificadamente, como un proyecto específico o como parte de un proyecto cuyos objetivos son mucho más amplios. La incidencia puede tener como resultado la conformación de corrientes de opinión (positivas o negativas) en torno a problemas específicos de la vida social.

La comprensión de las implicaciones de los procesos de incidencia parte en una primera fase por la asimilación del concepto mismo, y con ello dotar de adecuados parámetros y mecanismos operativos el plan estratégico que de él parte. Algunas concepciones de incidencia frecuentes son:

- *"Es un **proceso** planificado de participación política que permite al pueblo a través de la **negociación** alcanzar un ideal"*
- *"Tomar conciencia y planificar **organizadamente** la vía que debemos utilizar para poder influir en las decisiones que toman determinadas personas para mejorar o **solucionar un problema**"*
- *"**Proceso organizativo** y sistemático que permite impactar en la opinión pública y en políticas de Estado para lograr cambios coyunturales."*

De los conceptos anteriores se desprenden los siguientes elementos que ayudan a entender qué es incidencia política:

- *La noción de proceso*, la incidencia no es algo que las organizaciones de la sociedad civil puedan lograr hacer de un día para otro, se requiere de preparación previa: organización, reconocimiento de necesidades y demandas comunes.
- *La noción de organización*, no se puede pensar en realizar una campaña de incidencia individualmente, es necesaria la organización – fortalecimiento y empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil –, pero antes que ello una adecuada reflexión del por qué y para qué se incita a la organización.
- *La noción de cambio*, es necesario que todas las organizaciones de la sociedad civil comprendan la situación que se desea transformar, el porqué, y para qué. En una campaña de incidencia se busca lograr algún impacto en una política pública (ya sea cambiarla, formularla o inclusive detenerla).

- *La noción de Estado*, cuando hablamos de incidencia y de políticas públicas, necesariamente tenemos que hacer referencia también al actor que hace, controla y ejecuta estas políticas públicas, ese actor es el Estado. Estas políticas públicas se pueden expresar en forma de leyes, presupuestos, planes, proyectos, y pueden ser diseñadas o ejecutadas por los distintos poderes u órganos del Estado: Ejecutivo, Legislativo, Judicial y también por los gobiernos locales o alcaldías.
- *La noción de acción planificada*: la incidencia política no se puede improvisar, es necesario contar con un plan, con el cual se permita aprovechar al máximo nuestros recursos (información, personas, dinero), y ayude a focalizar de manera precisa el resultado pretendido.

Una visión general del concepto de incidencia política que abarque los anteriores factores sería: *“es un proceso que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas por parte de la organización de la sociedad civil, que se realizan de forma organizada y dirigidas a transformar las relaciones de poder. Su propósito es lograr cambios específicos que beneficien a los gobiernos locales y a la ciudadanía en general. Estos cambios pueden abarcar el ámbito público o privado. La incidencia se logra mediante un plan estratégico y en un plazo razonable”*.

El anterior concepto recoge cuatro variables claves en la distinción de lo que es un proceso de incidencia:

- La incidencia es un proceso en el que se negocia el poder.
- Es una acción política que provoca el cambio.
- Se incide en la política pública.
- Está dirigida a cambiar determinadas políticas públicas.

En síntesis, todo proceso de incidencia política ciudadana en las políticas públicas debe contar con:

- **Un movimiento organizado.** Ya sea que se tratara de fortalecer la capacidad de acción interna de la organización o de una coalición que esta ha conformado, la clave del éxito se consolida a partir de la identificación y definición de un movimiento organizado y fuerte. Esto quiere decir que es necesario realizar acciones tendientes a fortalecer a las organizaciones participantes si se desea trabajar por el cambio de políticas públicas.
- **Acceso a información.** Sí *“la información es poder”* y *“el poder es acceso”*, detrás de ambas frases existe una realidad nada despreciable. Una de las principales barreras de entrada es el acceso a información, lo cual no es nada fácil, pero tampoco imposible; puesto que se trata de información difícil de conseguir y difícil de comprender. Sin embargo, y a pesar que no existen fórmulas mágicas, una posibilidad de superar esta barrera es el rodearse de asesores y asesoras claves y de identificar a funcionarios o funcionarias públicos que puedan ayudar a

romper el muro de la desinformación y el desconocimiento. Es decir, la lucha debe de llevar como eje transversal la misma democratización de la información.

- **Formación política.** Las organizaciones de la sociedad civil que se preocupen por la formación y la preparación logran desarrollar un “olfato” y comprensión amplia y específica de la realidad nacional, con lo cual el análisis y el conocimiento como herramienta práctica, facultan la obtención de soluciones a los problemas identificados y amplifican las habilidades para desarrollar mejores procesos de negociación y decisión frente a los diferentes actores públicos.
- **Construcción de un círculo de asesores y asesoras.** En ninguno caso de incidencia, las organizaciones de la sociedad civil poseen todo el conocimiento necesario, puesto que la realidad política y social se caracteriza por un constante proceso de toma de decisiones en condiciones de incertidumbre. El punto radica en minimizar en lo máximo de lo posible los efectos negativos y potenciar todas las “ventanas - oportunidades” para maximizar las ganancias.
- **Formación de alianzas.** Este es un aspecto fundamental, puesto que el cambio en políticas públicas implica, muchas veces, la acción de varias personas con un mismo objetivo, o bien, a pesar de que no se comparte el mismo objetivo la pluralidad de los diversos objetivos sociales logran articular esferas de intereses comunes que promueve el esfuerzo integrado. Adicionalmente la pluralidad de actores e intereses en una alianza que comparte el mismo objetivo, o los beneficios que se desprenden del mismo, faculta una mayor legitimidad de la acción social ante el escenario político.
- **Aprovechar a funcionarias o funcionarios públicos que simpaticen con la causa.** Algunas veces llegan a los puestos públicos personas que pueden estar de acuerdo con nuestras propuestas, es necesario que logremos identificar a esas personas y que podamos empujar nuestras iniciativas a través de ellos. Para tales efectos se requieren estrategias de identificación y sensibilización.

### **III. De la separación de poderes al principio de complementariedad: relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en los sistemas presidencialistas**

Para comprender el principio de separación de poderes introducido por Locke (1999, pp. 77 - 150) se ha de partir sobre su concepción de creación de la sociedad política o civil, la cual se constituye cuando el ser humano cede su poder natural de defensa a partir de su aceptación a las decisiones de la mayoría, quien supone ha de pretender siempre el bien común de la sociedad y el equilibrio pacífico.

*“Ese hecho se produce siempre que cierto número de hombres que vivían en el estado de Naturaleza se asocian para formar un pueblo, un cuerpo político, sometido a un gobierno supremo, o cuando alguien se adhiere y se incorpora a*

*cualquier gobierno ya constituido. Por ese hecho autoriza a la sociedad o, lo que es lo mismo, a su poder legislativo para hacer las leyes en su nombre según convenga al bien público de la sociedad y para ejecutarlas siempre que se requiera su propia asistencia” (Locke 1999, p. 97)*

Es así como bajo esta concepción, el legislador no puede sobrepasar ese poder que le ha sido entregado, el cual no puede abarcar más de donde llega el bien público de la sociedad, ni tampoco puede ser transferido. Ello porque su origen lo constituye en esencia, la voluntad de la sociedad, quien ha delegado dicho poder en los legisladores y en nadie más.

*“Pero por la misma razón de que las leyes se hacen de una vez, y que su elaboración sólo exige un tiempo bastante corto, aunque se fuerza de obligar es constante y duradera, siendo como es necesario aplicarlas sin interrupción y de una manera constante, se impone la necesidad de que exista un poder permanente que cuide de la ejecución de las mismas mientras estén vigentes. De ahí nace que los poderes legislativo y ejecutivo se encuentren con frecuencia separados” (Locke 1999, 134)*

Locke es enfático en concebir el poder legislativo como poder supremo, puesto que en él se alberga la voluntad popular y por ende todos los demás poderes confiados a miembros o a partes de la sociedad han de estar derivados y subordinados a este poder. Asimismo, el Legislativo conservará siempre, en caso de ser necesario, su derecho de retirar las facultades entregadas a otros poderes o los miembros de estos.

Es así como atentar contra la capacidad de deliberación del Legislativo y su autonomía es atentar contra la voluntad del pueblo, pero también se pierde la legitimidad parlamentaria cuando el mismo poder Legislativo actúa de forma contraria al principio de tutelar el bien común de la sociedad.

Tampoco hay libertad cuando el poder de legislar y de ejecutar se encuentran en las mismas manos, puesto que se niega la capacidad de participación y apelación, dando espacio al atropello del bien común<sup>7</sup>.

*“No son los nombres los que constituyen un gobierno, sino el uso y el ejercicio de los poderes que a ese gobierno se atribuyeron; quien le arrebatara al poder legislativo la libertad, o le impide funcionar en los períodos señalados, se alza efectivamente contra el poder legislativo, y lo suprime en realidad poniendo fin al gobierno” (Locke 1999, p. 181)*

Entonces, la libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad, para que esta libertad exista, es

---

<sup>7</sup> *“Al partirse del supuesto de que ese príncipe absoluto reúne en sí mismo el poder legislativo y el poder ejecutivo sin participación de nadie, no existe juez ni manera de apelar a nadie capaz de decidir con justicia e imparcialidad, y con autoridad para sentenciar, o que pueda remediar y compensar cualquier atropello o daño que ese príncipe haya causado por sí mismo o por orden suya” (Locke 1999, p. 98)*

necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro (Montesquieu 1997, p. 104).

Hamilton, Madison & Jay (1986, p. 113) agregan que la acumulación de las potestades y ejercicio de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en manos de un solo actor o grupo de actores, sea de forma hereditaria, autonombra o electivas constituye la definición de tiranía.

Desde el principio de separación de poderes, no puede haber libertad donde los poderes legislativo y ejecutivo se hallan unidos en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados, o si el poder de juzgar no está separado a los anteriores. Como tampoco puede haber libertad en gobiernos en que sus poderes se encuentran divididos y equilibrados, de forma tal que se imposibilite una capacidad de control y contención entre ellos. (Hamilton, Madison & Jay 1986, pp. 113 - 133).

*“(...) si una legislatura asume poderes ejecutivos y judiciales, no es fácil que halle oposición, ni puede ser eficaz caso de que la encuentre, porque entonces puede dar a sus procedimientos la forma de leyes de la Asamblea, la cual los hará obligatorios a las otras ramas. Es así como muchos casos ha resuelto sobre derechos que debían ser objeto de una controversia judicial, y como se está convirtiendo en costumbre el hecho de dirigir al ejecutivo durante todo el tiempo dura el período de sesiones” (Hamilton, Madison & Jay 1986, pp. 125 – 126)*

Por otra parte, la relación en el ejercicio del poder que no significa que estos cuerpos no deberían tener una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos, partiendo de la necesidad de colaboración para su buen funcionamiento. No obstante esta intervención no ha de ser, ni provocar una influencia preponderante que atente con la autonomía de su administración.

A efectos de asegurar la autonomía y separación de poderes se requiere dotar a cada cuerpo de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las posibles invasiones. La ineficiencia que puede originarse por la fragmentación de poderes, tampoco es una consecuencia de la doctrina de poderes separados, puesto que esta realidad responde más bien a desviaciones específicas del proceso político particular de cada Estado.

Las tensiones conflictivas entre el Poder Ejecutivo con el Poder Legislativo son producto no sólo de la estructura definida en la ingeniería constitucional, sino también en la distribución de competencias como de los controles y salvaguardias establecidos para preservar el equilibrio entre estos poderes<sup>8</sup>.

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, pp. 1 - 44). Es en este

---

<sup>8</sup> *“(...) separation of executive from legislative power means the limiting of power and the need for sharing power, but the unipersonal president means the concentration of power within the executive – the very opposite of limited and share power” (Liphart 2000, p. 4)*

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.

*“Y no sólo por la tesis básica de Montesquieu, según la cual, la garantía de la libertad es la división del poder, sino porque además no se trata de un problema exclusivamente constitucional y los principales sistemas de diseño de las políticas públicas y su efectividad o ineffectividad no guardan desde el punto de vista práctico una relación directa y lineal con la separación de poderes” (Carrillo & Jarquín 2001, p. 28)*

Siendo la característica esencial de la doctrina de separación de poderes supone la división en el ejercicio de las funciones públicas entre varias instituciones, sin que ello lleve al estancamiento y obstaculización de las políticas públicas.

Por otro lado 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 el 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 encuentran en constante contradicción, ahí la necesidad de acentuar su separación.

Montesquieu (1997, p. 15) introduce la diferenciación entre la naturaleza del gobierno y su principio, entendiendo por naturaleza lo que le hace ser y su principio lo que le hace obrar, siendo la primera su estructura particular y la segunda las pasiones humanas que lo mueven.

*“Cuando se han corrompido los principios del gobierno, las mejores leyes se hacen malas y se vuelven contra el Estado; cuando los principios se mantienen sanos, aun las leyes malas hacen el efecto de las buenas: la fuerza del principio suple todo” (Montesquieu 1997, p. 79)*

Al concebir esta distinción entre naturaleza y principios de gobierno, ambos aspectos se encuentran albergados en las relaciones entre el Ejecutivo y el 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 Ejecutivo, este último perdería su autonomía y su eficacia. (Montesquieu 1997, p. 104 – 110)

La constitución fundamental del gobierno se caracteriza por una mutua capacidad de neutralización, produciendo la inacción, pero además impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concierto.

*“Las leyes se encuentran siempre con las pasiones y los prejuicios del legislador: unas veces pasan a través de ellos y toman cierta tintura; otras veces, determinadas por las preocupaciones y por las pasiones, se incorporan a ellos”*  
**(Montesquieu 1997, p. 380)**

Para Pessanha (2001 pp. 109 - 111) tanto 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) 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<sup>9</sup>.

Autores como Aguilar (2002) y Mora – Donatto (2006) 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 asunto 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

---

<sup>9</sup> “According to one of America’s early institutional engineers, James Madison, for a separation of powers to create effective checks and balances, each branch of government “should have a will of its own,” and needs to be given “the necessary constitutional and personal means to resist encroachments”. In other words, beyond the separation of powers, there must also be a separation of purpose – so that different parts of the government are motivated to seek different goals. Failing this, the system of checks established by the separation of powers can be effectively disabled” (Haggard & McCubbins 2001, pp. 2 – 3)

exceder los límites de su esfera y eso disuade de transgredir sus márgenes constitucionales, siendo el resultado el aparente equilibrio.

Desde el concepto de “*Nueva Separación de Poderes*” propuesto por Bruce Ackerman (2000), el autor desde un repensamiento de la ingeniería constitucional comparada argumenta que el modelo tradicional de separación de poderes tiende a generar dos situaciones básicas en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista norteamericano, estas serían: **(a)** el entramamiento o bloqueo parlamentario – *imppasse* –, producto principalmente de situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo no cuenta con una adecuada mayoría legislativa para llevar a buen término su agenda política, y **(b)** el exceso de autoritarismo – *full authority* –, que se da en situaciones de gobierno unificado, es decir cuando el Poder Ejecutivo cuenta con mayorías legislativas (Ackerman 2000, pp. 645 – 664).

Agrega Ackerman que existen tres fases fundamentales en las relaciones entre el Poder Ejecutivo, la primera parte de la separación de poderes en el constitucionalismo norteamericano tiene tres objetivos: fortalecimiento democrático desde el proyecto de autonomía del gobierno; la creación de mayores capacidades profesionales – las leyes democráticas son meramente un símbolo a no ser que los tribunales y la burocracia puedan ponerlas en práctica de un modo relativamente imparcial –, y mejorar y proteger los derechos fundamentales de la ciudadanía.

En una segunda instancia el autor propone como consecuencia de las anteriores relaciones el concepto que el denomina “parlamentarismo obligado”, siendo esta la práctica del presidencialismo contemporáneo de los Estados Unidos – haciendo mención a situaciones de entramamiento o bloqueo parlamentario –. Por último, el autor introduce una discusión en torno al desarrollo práctico de un cuarto departamento o rama del gobierno en el principio de separación de poderes, siendo éste la burocracia, quien es llamada a la integridad, regulación y la justicia distributiva de las políticas públicas (Ackerman 2000, pp. 664 – 729).

#### **IV. Relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en la formulación de la política pública**

Michael Mezey (1999, pp. 120 – 146) indica que tradicionalmente las investigaciones elaboradas sobre las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, desde la perspectiva de la formulación de políticas públicas no comparten la premisa del rol y la importancia que ha de ocupar el Parlamento en esta dinámica:

Por tanto, se recomienda estudiar en un primer nivel el papel del Parlamento en la gestación de las políticas públicas y posteriormente definir su identidad con respecto al Poder Ejecutivo, a partir de los elementos normativos que expresan el “deber ser”, sea la arquitectura constitucional, como el reglamento legislativo, entre otros. Esta comprensión de los marcos normativos se confronta con la praxis, lo cual permite clarificar el espacio de lo que el autor denomina como *efectividad de las políticas públicas*. Para ello se parte

de cinco criterios temáticos, que ayudan a lograr políticas públicas óptimas y cuatro características esenciales, que han de considerar las instituciones legislativas.

Cualquier evaluación de una institución política en la formulación de políticas públicas requiere comenzar por un análisis de qué se ha de entender por una buena política, en un determinado sistema de gobierno, con sus características identitarias. Para el autor, una buena política pública ha de contener cinco criterios temáticos fundamentales:

- *Informada*: basarse en la mejor información disponible.
- *Oportuna*: significa que la política pública no debe ser diferida hasta el punto en que exacerbe el problema que pretende resolver, con consecuencias adversas al sistema político.
- *Coherente*: debe ser compatible con otras políticas vigentes en el momento y no debe buscar objetivos internamente contradictorios.
- *Eficaz*: diseñada para lograr los objetivos que se propone.
- *Sensible*: debe satisfacer a los principales electorados a los que les importa y servir también a los intereses públicos más amplios aunque más difusos.

Por lo tanto, estudiar la acción parlamentaria requiere partir del desempeño de una legislatura en cuanto a la formulación de políticas por aquellas características que la trascienden y que se encuentran presentes en cualquier otra legislatura, más allá de las particularidades de la misma.

El autor parte de que independientemente del sistema político democrático, las legislaturas se destacan por ser:

- *Colegiadas*: son cuerpos colectivos cuyos miembros son formalmente iguales en poder de voto y que toman decisiones a través de votaciones por mayoría simple o extraordinaria.
- *Representativas*: es elegida por un público amplio ante el cual es formalmente responsable y cuyo interés actúa.
- *Abiertas*: se reúne de forma pública y lleva un registro de sus deliberaciones.
- *No especializadas*: no requiere de sus integrantes una determinada formación ni conocimientos especializados de política pública.

De forma adversa – e independientemente del sistema político democrático –, el Poder Ejecutivo tiende a ser jerárquico, menos representativo y especializado. Esta situación hace que las legislaturas modernas se encuentren en desventaja para adquirir información, ya que sus miembros no especializados deben depender de la información generada – en mucho de los casos – por los especialistas de la burocracia; a diferencia del Ejecutivo en donde la idoneidad y el nivel de especialización, en armonía con lo político, se encuentran mejor articulado<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> “(...) un fuerte cuerpo de los funcionarios puede dominar a los representantes electos en la legislatura con la superioridad de sus conocimientos y de su pericia acerca de un tema” (Mezey, 1999; pg. 124)

Sin embargo, por el carácter representativo de las legislaturas, se da el hecho de que en ellas se encuentren representadas una gama mayor de opiniones en comparación con la burocracia del ejecutivo. Entonces, al ser el Parlamento un punto de convergencia de diversos intereses expresados, que se canalizan tanto en la fragmentación partidaria como la polarización ideológica de estos.

El proceso de políticas públicas derivado de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo convergen 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<sup>11</sup>.

Situación que se encuentra directamente condicionada a la capacidad del Poder Ejecutivo por articular mayorías legislativas, como de la oposición parlamentaria para generar consensos a lo interno del Congreso en la construcción de sus agendas alternativas.

Además de contar con el apoyo necesario para dar viabilidad a una política pública, se requiere de una capacidad técnica en su formulación, aspecto que no siempre el Parlamento tiene la capacidad, al menos en la misma medida que el Ejecutivo, para generar la información técnica y especializada sobre la que deberían apoyarse las políticas públicas. No obstante la diversidad de opiniones expresadas en su seno, pueden ampliar la base informativa sobre las que se generan y seleccionan las alternativas. (Mezey 1999, p. 124)

Es así como los Parlamentos son instituciones de movimiento lento y en ocasiones resistentes al liderazgo; con el simple hecho de prestar oídos a la multiplicidad de intereses representados se demanda mucho tiempo, y el proceso de dar cabida a diferentes opiniones, de llegar a posiciones aceptables para un número significativo de integrantes, conlleva aún mayor consumo del tiempo. Algo que para los grupos de interés – presión no es aceptable.

La diversidad de opiniones dadas en el Parlamento podría significar un estímulo o desestímulo al Poder Ejecutivo para actuar de forma oportuna o cambiar su estilo de gestión. Esto significa que el Parlamento puede promover la acción de otros actores políticos, pero no puede actuar de un modo tan oportuno como el Ejecutivo, salvo un dominio absoluto por medio de una mayoría parlamentaria, sea por su bancada legislativa o por una coalición lo suficientemente sostenible.

---

<sup>11</sup> 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.

Sin embargo, la acción parlamentaria presenta con frecuencia un aspecto incoherente, dado que las políticas asumidas un día pueden no guardar coherencia con otras de reciente aprobación, puesto que una institución representativa de diversos intereses y cuya función depende en buena medida de la capacidad de generar acuerdos, puede provocar una política pública incoherente dotada de consenso – lo cual es más conveniente, para él, que una política coherente sin suficiente apoyo –.

Además, la eficacia de la elaboración de una política pública, conlleva al cumplimiento de los objetivos propuestos – los cuales pueden estar expresados de forma subyacente para beneficiar a sus destinatarios reales –, para lo cual el acceso, oportunidad, calidad y apropiación de la información en los tomadores de decisión es crucial.

Las políticas de consenso deben ser analizadas sobre la base de su capacidad para alcanzar objetivos y cuáles son los beneficiarios reales de dicho proceso, dado que el proceso legislativo se halla más sesgado hacia el logro de acuerdos políticos que hacia una eficacia integral de las políticas públicas. Entre los criterios que permitan satisfacer la optimidad de las políticas públicas y los intereses que en ellas se albergan, a partir del modelo por el cual el Parlamento protagoniza su gestión. Al respecto se identifica el modelo activista de la legislatura y el modelo de representación de la legislatura.

El primero supone que la función de la legislatura es tomar la iniciativa, deliberar y decidir acerca de las políticas públicas; siendo su función primordial el dar respuesta a los grandes problemas de la agenda social y de las instituciones públicas. En este modelo el Poder Ejecutivo es un colaborador del Parlamento en la formulación de políticas, pero el Poder Legislativo mantiene su independencia y capacidad de innovación legislativa, apta para emprender el acto creativo de la formulación de leyes, con o sin el liderazgo del primero.

El segundo modelo – de representación de la legislatura – parte de que el papel formulador de las políticas públicas pertenece primordialmente al Poder Ejecutivo y sólo secundariamente a la legislatura. De esta manera los legisladores influyen sobre las políticas a través de un vigoroso desempeño de actividades representativas, tales como expresar las demandas de los electorados y grupos, buscar soluciones a los problemas de los electores individuales, y servir de conductos entre las opiniones populares y los diseñadores de las políticas públicas.

Bajo este modelo, lograr la modificación de las iniciativas del Poder Ejecutivo, implica para el Parlamento establecer los parámetros dentro de los cuales opera el primero, para ello la discusión de la agenda legislativa es fundamental, como la supervisión del cumplimiento de las políticas públicas adoptadas – control político –.

La naturaleza representativa de la legislatura significa que sus integrantes transmitirán al Poder Ejecutivo los problemas que electores individuales tiene con las políticas y por ende, se parte del precepto que trabajarán en buscar soluciones.

El modelo de representación disuade al Parlamento de verse como incubador y diseñador de políticas públicas, y en cambio le alienta a la discusión pública de las políticas y sus problemas, así como a la identificación de las posibles soluciones, como al estricto control de la acción del Estado y ejecución de las políticas públicas.

Entonces, este modelo pareciera ofrecer una división más realista, al basarse en las características de los poderes Ejecutivo y Legislativo que constituyen los puntos fuertes de cada institución. El Parlamento puede concentrarse en lo que puede hacer, es decir, **(a)** incrementar su capacidad de vigilancia y control hacia el Poder Ejecutivo, y **(b)** mejorar la representación del interés general, sin ir en detrimento de los intereses de las minorías, como evitar que el interés de una minoría gobernante se sobrepongan al interés general. (Mezey 1999, p. 141)

## **V. Del Gobierno unificado a gobiernos sin mayorías**

Entre las principales críticas señaladas a los sistemas presidencialistas se destaca la afirmación de que estos contribuyen sistemáticamente a la producción de situaciones de estancamiento entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo; ello porque el presidente y la legislatura tienen mandatos separados fijos, como la impotencia del primero a ejercer el poder cuando carece de mayorías legislativas.

Stephan & Skach (1997, pp. 205 - 206) basándose en O'Donnell reiteran que las características de la democracia delegada incluyen: presidentes que se presentan como si estuvieran por encima de los partidos; instituciones tales como el Congreso y un Poder Judicial que se perciben como una molestia y el tener que responder ante ellas se considera un impedimento innecesario; un presidente y su equipo que son el alfa y el omega de la política; y por último un presidente que se aísla de la mayoría de las instituciones políticas y de toda interacción y se convierte en la única persona responsable de su política.

La lógica del presidencialismo tiene una fuerte tendencia a producir: (a) presidentes que adoptan un discurso que ataca a las principales instituciones políticas – la legislatura y los partidos –, y (b) presidentes que cada vez tratan de dirigirse directamente al pueblo marginando a los grupos políticos y civiles organizados.

Bajo esta racionalidad, el presidencialismo carece de un sistema de incentivos para promover la cooperación y la articulación de coaliciones sustentables, como se dan en los sistemas parlamentarios. Incentivos que no solamente se dirigen hacia la cooperación de la oposición parlamentaria con el gobierno, sino también para que el gobierno se abra a procesos de diálogo, tolerancia y negociación constante con el Parlamento.

Entonces, una de las paradojas de los sistemas presidencialistas parte de que sus partidos políticos son débiles y no tienen disciplina, por lo cual los legisladores se comportan en muchas ocasiones – especialmente cuando existe la reelección continua – de manera localista y de acuerdo a sus propios intereses (Linz 1997, p.79).

Linz (1997) indica la posibilidad de convencer a los legisladores individuales, de producir un cisma dentro de los partidos, de distribuir prebendas y formar alianzas locales clientelistas, son los aspectos que permiten a un presidente gobernar y llevar a cabo su programa sin una mayoría legislativa. Según esta argumentación, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con una bancada sin mayoría legislativa, la probabilidad de conflicto entre ambos poderes será mayor, lo cual se agrava en situaciones en que institucionalmente no existen los mecanismos adecuados para superar el entramamiento. Situación que se complica ante una de las características naturales de los sistemas presidencialistas: ambigüedad para la identificación de responsabilidades entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Morgenstern (2002) en su análisis de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidencialistas latinoamericanos, señala que en términos del poder de decisión en las políticas públicas, las legislaturas pueden oscilar principalmente entre reactivas y proactivas<sup>12</sup>. Esta clasificación identifica tres posibilidades: **(a)** de origen, cuando la construcción y la caída del proceso, como las responsabilidades que se derivan recae exclusivamente en quienes promueven la toma de decisiones, **(b)** proactiva, la cual constituye al impulso parcial o total de iniciativas, así como a la construcción colectiva de la agenda, ejemplo de ello por decreto y **(c)** reactiva, cuando lo que se pretende es frenar total o parcialmente una iniciativa o agenda, a través del veto.

Si el Congreso no está impedido a 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.

Entre los múltiples aspectos que permiten identificar una relación reactiva o proactiva, se destaca: el nivel de fragmentación y polarización ideológica de los partidos políticos, los poderes basados en la institucionalidad formal e informal del presidente, quién asume el liderazgo en la construcción, dirección y negociación de la agenda, la comprensión, manejo e influencia en los procedimientos parlamentarios, el nivel de organización parlamentaria – dinámica de las comisiones legislativas –, el dominio burocrático, entre otros aspectos.

---

<sup>12</sup> “(...) las capacidades que las constituciones asignan a los presidentes en materia legislativa. Aquí usualmente se distingue entre capacidades proactivas, como la de legislar por decreto, y las reactivas, como la capacidad de vetar la legislación (vetos que pueden requerir mayorías especiales para ser levantados por las legislaturas). Estas capacidades también incluyen los dominios de política “reservados” a los presidentes y la capacidad unilateral de convocatoria a referéndum. Los “dominios reservados” son las áreas en las que las legislaturas sólo pueden considerar legislación a iniciativa del presidente; por lo tanto, para legislar en las materias se necesita el acuerdo de presidentes y parlamentos. En algunos sistemas los presidentes pueden convocar referéndums sin necesidad de consentimiento de la legislatura, lo que también, en circunstancias apropiadas, puede fortalecer considerablemente los poderes legislativos de los presidentes. En los distintos sistemas presidenciales estas potestades pueden estar presentes, o no, de maneras muy variables. Son, en conjunto, las capacidades constitucionales de los presidentes sobre la legislación.” (Achard & González 2004, pp. 290 - 291)

Shugart & Mainwaring (2002, 48 – 64) argumentan que además de los poderes de veto y decreto, varios presidentes latinoamericanos tienen también el derecho de iniciativa exclusiva para las propuestas legislativas en ciertas áreas políticas.

Sin embargo, indican los autores, la mayor parte de las constituciones latinoamericanas que contienen poderes de introducción exclusiva, tienen también umbrales formales bajos para la superación de los vetos<sup>13</sup> y por ello proponen un resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación, según las constituciones latinoamericanas, en la cual se identifican cuatro variantes: potencialmente dominante, proactiva, reactiva, y potencialmente marginal – *Cuadro N° 4* –

*Cuadro N° 4*

**Resumen de las constelaciones de poderes presidenciales sobre la legislación en las constituciones latinoamericanas (Shugart & Mainwaring)**

Autoridad legislativa del presidente, según la Constitución	Configuración de poderes
<i>Potencialmente dominante</i>	Decreto, veto fuerte, introducción exclusiva Decreto, veto fuerte
<i>Proactiva</i>	Decreto, veto débil, introducción exclusiva Decreto, veto débil
<i>Reactiva</i>	Veto fuerte, introducción exclusiva Veto fuerte
<i>Potencialmente marginal</i>	Sin veto

Cox & Morgenstern (2002, pp.446 – 468) analizando la dinámica de las relaciones entre ambos poderes destacan, que existe un juego dinámico de vetos bilaterales el cual se produce a partir de las potestades constitucionales de cada uno de ellos, los recursos de poder desde la institucionalidad informal – metaconstitucionales – que puedan ser generados y la capacidad de anticipación de las reacciones del otro<sup>14</sup>.

En este proceso tanto, el Poder Ejecutivo como el Legislativo adquieren relevancia y protagonismo a partir de las reconfiguraciones de poder derivadas de cada proceso electoral, y de las estrategias aplicadas para la obtención de mayorías legislativas, especialmente cuando se carecen de estas. Dinámica que se encuentra supeditada a las acciones y reacciones entre ambos poderes; donde converge el conflicto y el consenso,

<sup>13</sup> “Las prerrogativas de introducción exclusiva, entonces, se vuelven débiles a la hora de moldear el resultado en caso de que el presidente desee modificar el status quo – o tenga la obligación de enviar un proyecto de ley, como es el caso del presupuesto anual – si la mayoría legislativa puede corregir a gusto la propuesta y superar un posible veto con relativa facilidad. Estas disposiciones otorgan ventaja al presidente en situaciones en que el Congreso podría requerir iniciar algún cambio en las políticas, pero el presidente prefiere no someter la cuestión a debate y por tanto no introduce el proyecto de ley” (Shugart & Mainwaring 2002, p. 57)

<sup>14</sup> “Even if one continues to view the president as the central actor in the civilian-political universe, his anticipation of a (possible) legislative veto should in theory condition most of his actions. The optimal strategy for even the most autocratically minded president is not to pretend that the legislature does not exist and propose whatever policies he likes, then react spasmodically when the legislature refuses its assent. Rather, the “cheapest” strategy will often be to cobble together as many legislative votes as possible purely on the merits, conserving other assets (such as pork and patronage) for securing any necessary marginal votes” (Cox & Morgenstern 2002, p.446)

como expresión de las relaciones de pesos y contrapesos propias de los sistemas presidencialistas, en un entorno de fragmentación parlamentaria y polarización ideológica.

La secuencia de éste juego asimétrico, cuyo dominio principal tiende a ser ejercido por el Poder Ejecutivo, se caracteriza, según Cox & Morgenstern por:

- El Poder Ejecutivo propone su agenda – iniciativas –.
- El Parlamento, acepta, rechaza o modifica las propuestas del Poder Ejecutivo.
- En caso de que el Poder Legislativo modifique o rechace lo planteado por el Poder Ejecutivo, el presidente inicia un proceso de regateo, adopta acciones unilaterales o busca abrir camino sobre la capacidad de veto legislativo.

Para tales efectos la búsqueda de apoyo del Poder Ejecutivo puede ir desde la construcción de coaliciones en la formulación de la misma agenda parlamentaria, hasta la obtención de votos de la oposición en iniciativas específicas, a cambio del apoyo particular y específico en asuntos de interés de los legisladores de oposición – pork and patronage –.

Las acciones unilaterales emanadas por el presidente, se dan entonces, ante la carencia de un apoyo legislativo significativo para su agenda, por lo que se recurre al poder de decreto, influencia en el sector burocrático<sup>15</sup>, o cualquier otro recurso de poder desde la institucionalidad informal que permita satisfacer los designios del Poder Ejecutivo. Las situaciones en que se da una parálisis en las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo pueden darse además de las características propias de la ingeniería constitucional de cada sistema presidencialista, así como por el diseño y prácticas de los mecanismos y recursos reglamentarios que condicionan la decisión legislativa.

Desde la perspectiva de la elección racional – rational choice –, Cox & Morgenstern (2002, p. 446) 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, para superar la inexistencia de mayorías legislativas – variación de usos de los poderes unilaterales – o para la construcción de las mismas – variación de usos de los poderes integrativos –.

---

<sup>15</sup> “(...) los poderes administrativos (constitucionales, legales) de los presidentes, incluyendo sus capacidades directas e indirectas para designar (y vetar) personal en las burocracias públicas. El patronazgo y las prácticas clientelistas, cuando existen, normalmente quedan en este rubro. También se incluye aquí las potestades de los presidentes para determinar directamente algunas políticas (policías) que no requieren intervención de las legislaturas (como ocurre en varios países, por ejemplo, con la fijación de los aranceles y el tipo de cambio).” (Achard & González 2004, p. 291)

El primer tipo de poderes, se definen como la capacidad del Poder Ejecutivo en modificar o adaptar sus estrategias para hacer uso de sus poderes unilaterales, como instrumento para superar la falta de una mayoría legislativa, recurriendo a los límites del ejercicio de los mismos.

Para tales efectos, el Poder Ejecutivo hace uso máximo de las facultades y potestades que se encuentren bajo su tutela, sea para obtener los apoyos parlamentarios necesarios, o bien, para eludir la influencia del Poder Legislativo en un determinado asunto.

En cuanto al segundo tipo de poderes – variación de usos de los poderes de integración –, se definen como el ejercicio de las facultades presidenciales que se integran entre sí, con las potestades de los ministerios e incluso con las de legisladores – sean oficialista o de oposición –, con el objetivo de cimentar una base de recursos de poder para la toma o no de decisión, que permitan satisfacer determinados objetivos. Entre algunos ejemplos del usos de poderes de integración, se destacan los decretos de urgencia del Poder Ejecutivo, especialmente los casos que han de ir acompañados con un apoyo legislativo – sea para hacerlos efectivos o evitar el veto de los mismos.

También en los casos en que el Poder Ejecutivo lidera la presentación de iniciativas en procesos de convocatoria extraordinarios – sean por una calendarización propia del Parlamento, o bien, por que un apoyo legislativo le faculta para ello –, puede promover una agenda de consenso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, supeditando los intereses de la oposición parlamentaria a la aprobación de las iniciativas de especial atención del primero. En suma, el nivel de apoyo legislativo con que cuenta el Poder Ejecutivo tiene un fuerte impacto en la estrategia de relación con el Parlamento, 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, lo cual gira en torno a: (1) un gobierno a través del Parlamento y, (2) un gobierno alrededor del Parlamento. Las relaciones entre ambos poderes se encuentran condicionadas a las estrategias adoptadas por cada uno de ellos. Sin embargo existe una amplia variedad en las posibilidades de articular el soporte legislativo requerido por el Poder Ejecutivo, el cual se encuentra condicionado principalmente a su forma de participación en el proceso legislativo y el poder sobre la agenda en la arena legislativa.

Cuadro N° 5

**Estrategias de relación entre Poder Ejecutivo y Parlamento (Cox & Morgenstern)**

		<i>Estrategias Parlamentarias</i>			
		<b>Rechazo</b>	<b>Regateo – negociación</b>	<b>Demanda de recompensas</b>	<b>Sometimiento</b>
<b>Estrategia presidencial</b>	<b>Toma de acciones unilaterales</b>	Imperialismo presidencial, resistencia parlamentaria			
	<b>Regateo – negociación</b>	Coalición presidencial, producción parlamentaria			
	<b>Compensación de resultados</b>	Presidencia orientada nacionalmente, acción parlamentaria local			
	<b>Dictatorial</b>	Dominación presidencial, subordinación parlamentaria			

Para García & Martínez (2002, pp. 356 - 365) la valoración de la capacidad de influencia de la oposición parlamentaria, permite establecer las estrategias que en ella se adoptan con respecto al gobierno: cooperación – confrontación por un lado, y *policy-oriented vs vote-seeking* por otro.

Cuadro N° 6

**Estrategia de oposición con respecto al gobierno (García & Martínez)**

<b>Cooperación vs. Confrontación</b>	A medida que incrementa la capacidad de influencia de la oposición sobre el proceso de elaboración de políticas públicas, incrementa el grado de confianza de la oposición en la actuación del ejecutivo, lo que podría ser asimismo un indicador de una actitud más cooperativa y menos confrontacional en sus relaciones con éste.
<b>“Política orientada – Policy-oriented – vs. búsqueda de votos – Vote-seeking –.</b>	Bajo mayoría gubernamental unificada – y un sistema de comités débiles –, los representantes de los partidos de oposición pueden hacer poco más que usar la legislatura como foro para movilizar la opinión pública. El punto de equilibrio – <i>trade-off</i> – emerge de la consideración de que un partido que mantiene una estrategia de “política de línea dura” – <i>hard-line policy</i> – incurre generalmente en conflicto con la de ampliar la base de votantes del partido. Cabría esperar que a medida que incrementa la capacidad de actuación de la oposición en el Parlamento, ha de adoptar una estrategia más de “política orientada” – <i>policy-oriented</i> –. Mientras que a medida que disminuye esta capacidad, es más probable que los partidos de oposición utilicen su actividad parlamentaria simplemente como arena para la movilización de la opinión pública en la captación de votos.

Rober Elgie (2005) en un intento por ampliar los estudios del gobierno dividido más allá del análisis del sistema político de los Estados Unidos de América, plantea la necesidad de provocar estudios comparados a lo interno de sistemas presidencialistas, e incluso entre estos y la figura de cohabitación propia de los sistemas semipresidencialistas y parlamentarios<sup>16</sup>. El autor concluye que aún con las diferencias propias de la ingeniería constitucional de cada régimen existen múltiples aspectos en común entre la figura del gobierno dividido y el gobierno de cohabitación y gobierno de minoría – en los sistemas semipresidencialistas –.

<sup>16</sup> Para el caso de los sistemas presidencialistas estudia Estados Unidos de América, Ecuador y México, para los sistemas semipresidencialistas Finlandia, Francia y Polonia, y en el caso de los sistemas parlamentarios Dinamarca, Alemania e Irlanda.

En su estudio comparado señala entonces que se debe hacer dos precisiones conceptuales al analizar el gobierno dividido: una definición aritmética y la segunda derivada del comportamiento sobre la interpretación del término, teniendo el primer concepto un mayor predominio en el análisis de los sistemas presidencialistas y el segundo en los sistemas semipresidencialistas y parlamentarios.

La definición aritmética señala el entendimiento de las implicaciones posibles dadas por la reconfiguración de las relaciones de poder en el seno parlamentario, posterior al proceso electoral, es decir, si el Poder Ejecutivo cuenta o no con una bancada legislativa capaz de asegurarle la mayoría – tipo de mayoría –, o bien si se encuentra en situación de la principal bancada minoritaria o en una situación de absoluta minoría en comparación con las bancadas de oposición.

Adicionalmente si el Poder Ejecutivo se encuentra en situación de gobierno dividido cuál es el entorno de fragmentación y polarización parlamentaria, es decir, puede contar con fracciones minoritarias para la articulación de coaliciones ganadoras mínimas con partidos pequeños o sólo lo podrá lograr con partidos grandes – o se encontrará en un escenario mixto –, e incluso cuáles son los niveles de distanciamiento ideológico entre la fracción de gobierno y la oposición parlamentaria en ambos escenarios.

Colomer (2001) establece la diferencia entre el gobierno dividido “*horizontalmente*” y el “*verticalmente*”, el primero hace mención a los gabinetes de coalición multipartidista y a la división entre el presidente y el parlamento, y el segundo, se circunscribe en los conflictos dados a nivel de la descentralización política – regional y local –. Agrega el autor que el gobierno políticamente dividido, tanto en sentido “*horizontal*” como en sentido “*vertical*”, son el resultado mecánico de combinaciones peculiares de reglas electorales diferentes – *incluso si el mismo electorado vota del mismo modo para diferentes cargos* – o más frecuentemente el voto dividido – *fragmentación de la intención de voto* –.

Para Lujambio & Martínez (2002) un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete, pues el proceso de decisión legislativa sobre los grandes temas de la agenda parlamentaria tienden a pasar por múltiples filtros, haciendo lento el proceso – especialmente aquellas iniciativas en materia de reforma tributaria –. Si el sistema de partidos no presenta un formato de competencia fragmentada sino más bien de “*pluralismo moderado*”, por ejemplo el de tendencia tripartidita con partidos disciplinados, cualquier solución mínima bipolar permite configurar una coalición grandes – es decir, A+B, A+C o B+C –.

Esta situación supone que los muy visibles “socios” compartirán la responsabilidad de la decisión y, consecuentemente, supone también que enfrentarán en las urnas el juicio ciudadano respecto de sus conductas legislativas – máxime en electorados de volatilidad media o alta – (Lujambio & Martínez 2002, p. 1)<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Para los autores en gobiernos divididos se pierde la “identificabilidad” de los electores, porque la multiplicidad de los responsables – para los productos plausibles y para los censurables – diluye la

Weldon (2002) señala acertadamente que por un gobierno dividido se debe entender – más allá del simple hecho de que el partido del presidente no tenga mayoría legislativa<sup>18</sup> – un presidencialismo relativamente débil, en el que no se cumple una o más de las siguientes condiciones: **(a)** una constitución presidencialista, **(b)** un gobierno unificado, **(c)** una disciplina partidista en el parlamento, y **(d)** un presidente que de facto sea jefe del partido.

A la precisión elaborada por Weldon habría que introducir que en el punto “c” la necesidad de una fuerte disciplina de partido, como también una fuerte disciplina parlamentaria. Adicionalmente se tendría que establecer una débil disciplina de las tendencias internas del partido, es decir la influencia de líderes y conflictos intrapartidarios que tienden a debilitar la disciplina del partido como la disciplina parlamentaria.

Matthew Soberg Shugart & John M. Carey (2003) han enfatizado desde una visión estrictamente constitucional que el gobierno dividido se puede evadir si la Constitución Política evita ofrecer enormes poderes al Ejecutivo y lo obliga desde la norma fundamental a la construcción de fórmulas de negociación<sup>19</sup>.

Por su parte Mark P. Jones (1995) identifica que si el partido del presidente cuenta con una casi mayoría legislativa – entre el 45 y 50 por ciento de los escaños –, estará en posibilidades de construir una coalición con un partido pequeño que tenga entre el uno y el seis por ciento de los escaños – siendo un partido político sin vocación de gobierno –.

De forma contraria a las dos anteriores posiciones Lujambio (2002) cuestiona que tanto las posiciones de Soberg & Carey (2003) como de Jones (1995) tienden a ser unidimensionales, pues los primeros no toman en cuenta las variedades y matices propios del sistema de partidos que pueden penetrar en modo distinto esa maquinaria constitucional y producir resultados diferentes, sobre el segundo argumenta que éste ignora la identidad política e ideológica de los partidos, lo cual influye decisivamente en la posible confección de una coalición legislativa y no sólo el tamaño de las bancadas.

---

responsabilidad de cada uno. El sistema de partidos determina el grado en que se pierde “identificabilidad”. En un formato de enorme fragmentación, la responsabilidad se diluye al máximo – ahí los “gabinetes plurales” florecen con más facilidad, diluyéndose también la responsabilidad en la conducción del Ejecutivo –. Por lo tanto, un formato tripartita —el de la mínima fragmentación pluripartidista— sí introduce la dosis mínima de “identificabilidad” de las posiciones y de los argumentos: en el mercado de percepciones sobre los créditos – para lo plausible – y sobre las culpas – de lo que salió mal, o sigue estando mal – (Lujambio & Martínez 2002, pp 2- 3).

<sup>18</sup> En el caso de los sistemas presidencialistas bicamerales sería la capacidad de que el presidente cuente con mayorías en ambas cámaras.

<sup>19</sup> Indican los autores en su texto “*Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*” que los presidentes poderosos constitucionalmente son los más problemáticos en términos de estabilidad democrática, cuando el Poder Ejecutivo cuenta con un poder suficiente para detener la acción del Congreso sin pagar los costes de la obstrucción, no recibe los estímulos necesarios para negociar pacientemente con el órgano legislativo y corresponsabilizarse de la suerte del proceso legislativo. Son las democracias presidenciales más estables aquellas en donde el presidente es relativamente débil frente a la legislatura, ejemplo de ello son: Costa Rica, Estados Unidos de América, y República Dominicana.

Sin embargo estos autores, dejan de lado el impacto del comportamiento fluctuante de la disciplina y cohesión tanto partidaria como parlamentaria, pues si bien la fracción de gobierno puede ser sumamente disciplinada, ello no implica que la oposición tenga los mismos niveles de disciplina, siendo en ocasiones que la alta o la baja disciplina puede contribuir a la construcción de coaliciones e incluso que la cohesión sobre la afinidad a un tema particular o hacia un ámbito geográfico específico puede ser el factor aglutinador de la cohesión por encima de la disciplina parlamentaria o partidaria.

Amparo Casar (2002 pp. 362 – 364) identifica que el conflicto surgido en las situaciones de gobierno dividido se dará en dos ámbitos: el de status de cada rama de gobierno y el de la política pública. Para la autora las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se rigen por las fortalezas institucionales de cada rama, por lo cual un gobierno dividido promoverá que cada institución busque proteger e incluso promover ya sea su status político o su status constitucional<sup>20</sup>.

Thibaut (1998, p.149) por su parte explica que la diferenciación entre gobierno dividido y gobierno único, a la que la literatura antipresidencialista concede gran importancia, abarca solamente un aspecto parcial del modo de funcionamiento de los sistemas de gobierno presidenciales, y no puede fundamentar ningún juicio preciso sobre los problemas de gobernabilidad y estabilidad<sup>21</sup>.

Ahora bien, el autor señala que es más frecuente la creación de un gobierno dividido en situaciones en que las elecciones del Ejecutivo se encuentran separadas a las del Legislativo, o bien cuando son sincronizadas, la vinculación técnica entre las elecciones presidenciales y parlamentarias es baja – voto separado, diferentes boletas –.

Por tanto, en la medida que la institucionalidad y la estructura representativa de un orden político definen las exigencias que los actores políticos deben satisfacer bajo el punto de vista de la funcionalidad del proceso democrático, la configuración de los sistemas políticos demanda que los principales actores políticos sean capaces de negociar y concertar compromisos (Thibaut 1998, p. 138).

Las relaciones de poder entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo surge desde el momento, mismo en que el Presidente toma posición de su cargo, o bien cuando se

---

<sup>20</sup> Esta consecuencia se da porque con gobiernos divididos la autoridad formal asignada a las ramas de poder se convierte en un “activo” vital para evitar que una rama invada las prerrogativas de la otra. Con respecto al status político se trata de que cada rama buscará una interpretación constitucional favorable a sus atribuciones, o, incluso, del lado del Ejecutivo buscará la obtención de poderes extraordinarios. Con respecto al status constitucional lo más probable es que se intente la reforma constitucional a fin de alterar el equilibrio actual entre las dos ramas (Casar 2002, p. 363).

<sup>21</sup> “Entre los muchos factores que determinan si los actores políticos están dispuestos a buscar y son capaces de encontrar aquel equilibrio entre competencias y cooperación que permite procesar los conflictos y problemas que emergen de la sociedad y mantener la estabilidad del orden público, las instituciones no son las más importantes. Aún más, la influencia que ejercen las instituciones sobre la estructuración de los procesos políticos parece depender en gran parte de condiciones históricas, estructurales y culturales. *Institutions matter* (las instituciones cuentan), pero su impacto muchas veces es indirecto y, sobre todo, sólo efectivo a mediano y largo plazo” (Thibaut 1998, pp. 149 - 150)

constituye una nueva legislatura. Es a partir de este momento en que los actores políticos emergentes deben adaptarse a la composición partidaria reflejada en el Parlamento y a una agenda pública de interés por parte del Ejecutivo.

Es en la construcción de las decisiones en torno a la agenda del Ejecutivo, las pretensiones sobre ella y el impulso de las agendas propias de la oposición que se entretejen las relaciones de poder, a partir de los posibles costos y beneficios, vinculados con las estructuras de la institucionalidad formal e informal; aspectos que se expresan en una variedad de manifestaciones que oscilan la cooperación, la no cooperación y el bloqueo.

Estas relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo pueden ser analizadas en dos niveles o etapas. En primera instancia se encuentran los procesos de formación de gobierno en sentido estricto, es decir, del gabinete; y el segundo nivel, se constituye por las interacciones entre el gobierno y las fuerzas parlamentarias con respecto a las políticas públicas (Thibaut 1998, p. 139).

Para Thibaut (1998, pp. 139 –146) la primera dimensión corresponde a la formación de un gabinete compartido, mecanismo a través del cual el Presidente tiene la posibilidad de conseguir el respaldo político – institucional necesario para que su gobierno sea exitoso. De esta manera el autor apoyándose en Octavio Amorim Neto expone una posible tipología de conformación del gobierno – *Cuadro N° 7* –:

*Cuadro N° 7*

**Tipología en la composición del Gobierno de Thibaut basada en Amorin Neto**

<b>Gobierno presidencial partidario</b>	Cuando un Presidente nombra a los miembros de su gabinete de entre las filas de su propio partido. En estos casos el Presidente puede tener más o menos margen de maniobra con relación a su partido, es decir, el tipo de gabinete puede ser más “presidencial” o más “partidario”
<b>Gobierno de coalición</b>	Con dos o más partidos que, gracias a su cohesión y disciplina, aseguran el respaldo de sus parlamentarios para las políticas lanzadas por el gobierno
<b>Gobierno de cooptación parlamentaria</b>	Cuando los partidos, por debilidad organizativa, falta de disciplina, fragmentación interna, etc., no son capaces de garantizar ese respaldo, aunque el Presidente trate de conseguirlo cooptando políticos de diferentes partidos en su gabinete.
<b>Gobierno de cooptación extra-parlamentaria</b>	Cuando el Presidente trata bien de conseguir el respaldo de importantes – poderosos – actores fuera del parlamento – ej. sindicatos o empresarios –, o bien, de formar un equipo puramente tecnócrata – o “no políticos” –.

Thibaut indica la necesidad de comprender a nivel de interacciones actuales en materia política entre presidente y parlamento, la estrategia principal promovida por el Poder Ejecutivo con los actores parlamentarios.

### Tipología de las relaciones Ejecutivo / Legislativo; según Bernhard Thibaut

<b>Supremacía presidencial</b>	Cuando el proceso de toma de decisiones es dominado por el Presidente sin intervención significativa por parte de los actores parlamentario
<b>Relaciones coordinadas</b>	Se acercan al modelo de “ <i>checks and balances</i> ” en el sentido de que el proceso de toma de decisiones es marcado por negociaciones entre actores gubernamentales y parlamentarios y generalmente se llega a resultados que reflejan un compromiso entre diferentes posiciones
<b>Bloqueo</b>	Cuando los actores usan sus respectivos recursos de poder primordialmente como veto: el Presidente no puede gobernar pero la oposición tampoco logra influir en un sentido positivo en las políticas públicas.

Por tanto cuando los Presidentes toman en consideración la composición parlamentaria y las relaciones de mayoría dentro del Poder Legislativo, en la formulación de sus gabinetes, es más probable contar con una base de apoyo legislativa ampliada, con lo cual se puede mitigar el potencial conflictivo que se deriva del gobierno dividido.

En situaciones en que el Poder Ejecutivo fracasa en la ampliación de su apoyo legislativo, sea por falta de disciplina o debilidad organizativa de los partidos, se requiere organizar mayorías legislativas para cada política pública estratégica, es decir, caso por caso de forma aislada y estratégica. Por último, se desprende que cuando el Presidente organiza su gabinete y su agenda de políticas públicas sin considerar la fragmentación parlamentaria y la constelación de fuerzas de la misma, las relaciones entre ambos poderes tienden a estar caracterizadas por la confrontación y el desgaste que se expresa en bloqueos estructurales y por ende en una atrofia del accionar político<sup>22</sup>.

Achard y González<sup>23</sup>, en su investigación sobre los partidos políticos en Centroamérica y República Dominicana, desde una visión de construcción de auto-imágenes que los autores denominan “*Sumando voces*”, obtenidas por medio de cuestionarios, entrevistas y otros insumos metodológicos aplicados a las élites políticas de dichos países, destacan las capacidades o poderes de los presidentes para imponer sus agendas de gobierno.

Agregan, que este enfoque es necesario especialmente cuando los problemas a enfrentar son graves y numerosos, y para enfrentarlos se requiere liderazgo y decisión. No obstante, para ellos dicho enfoque puede ignorar temas importantes; en primera instancia el abordaje analítico parte de la identificación de poderes en “potencia”, lo cual conlleva a registrar capacidades y no el ejercicio de las mismas<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> “Los factores de influencia más importantes que inciden sobre la configuración de las relaciones ejecutivo/legislativo vienen caracterizados por los sistemas de partidos. En este contexto son especialmente importantes los aspectos de la institucionalización y la polarización” (Thibaut 1998, p. 145).

<sup>23</sup> Archard, Diego y González, Luis. *Un desafío a la democracia: los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización de Estados Americanos (OEA), International IDEA, 2004.

<sup>24</sup> “El análisis registra configuraciones institucionales que facilitan o dificultan el ejercicio del liderazgo presidencial; el factor activo (sin el cual las “configuraciones institucionales” no tienen consecuencias prácticas) es el liderazgo en sí mismo. Sin embargo, al menos según los observadores, no son pocos los presidentes que en realidad no persiguen una agenda nacional propia bien definida, y que más bien se

En segunda instancia, los presidentes normalmente son, por definición, políticos exitosos. Ello porque en alguna medida deben, de una forma u otra, considerar las demandas de sus aparatos políticos y aprovechar el nivel de influencia presidencial, como mecanismo para la promoción de carreras políticas exitosas, para sí mismos y para sus acompañantes.

Como una vía metodológica alterna y complementaria, Archard & González parten del testimonio directo o indirecto de los contemporáneos, incluyendo el de los miembros de las élites políticas. *“Cuando así se hace, se cambian también al menos en parte, los criterios de evaluación de los poderes presidenciales. (...) Esos criterios fueron explícitamente diseñados para entender de qué manera los presidentes pueden, o no, llevar adelante sus agendas de gobierno. Cuando se recurre al testimonio de actores y testigos, los “criterios objetivos” son reemplazados por las categorías (e imágenes) que los actores emplean para actuar en, y entender, el mundo político que los rodea. Los críticos se subjetivizan, y en ese cambio algo se pierde y algo se gana. Afloran directamente los requisitos de las carreras políticas, y las transacciones que las construyen o destruyen”* (Archard & González 2004, p. 268).

Los autores de “Sumando voces” incluyen una pregunta sobre el poder presidencial: *“en la mayoría de los países de la región el presidente de la república suele ser una **figura muy influyente**, tal vez más que en otras democracias. Aquí en (país del entrevistado), ¿esto es cierto? Si lo es, ¿cómo se podría explicar esa gran influencia de los presidentes?”* (Archard & González 2004, p. 269).

Indican los autores que el énfasis de la pregunta – “muy influyente, tal vez más que en otras democracias” – fueron sesgos deliberados, buscando minimizar el peso de las respuestas convencionales que se limitan a reconocer que los presidentes, son más o menos –por definición– figuras poderosas.

El Cuadro N° 9 responde a una cita textual de la información consignada por los autores como resultados obtenidos en las setenta y ocho consultas de la investigación “Sumando voces”; de ahí se desprende que las dos terceras partes de los consultados – 67% – consideran que sus presidentes son muy influyentes. Mientras el Cuadro N° 10 responde a una percepción del poder del presidente por país. *“Esta es, seguramente, la visión genuina de las élites regionales, puesto que políticos y observadores, oficialistas y opositores, comparten todos el juicio sustantivo (aún más vigorosamente en el caso de los políticos de los partidos de gobierno). La discriminación de las respuestas según el país de los consultados sólo tiene valor heurístico, porque el número de consultas por país es pequeño, en promedio algo más de una decena”* (Archard & González 2004, p. 269).

---

*limitan a reaccionar ante los acontecimientos, zigzagueando y sobreviviendo políticamente sin iniciativas destacables (“muddling through”). Identificar individualmente a estos presidentes puede ser polémico, pero existen, y a juzgar por los mismos observadores, también pueden ser (y ser vistos como) poderosos. Pero lo que sean o no es enteramente independiente de sus capacidades para imponer agendas de gobierno, esto es, para hacer aquello que en realidad no hacen.”* (Archard & González 2004, pp. 296)

Cuadro N° 9

**Influencia presidencial – según actividad principal y adhesión o preferencia partidaria –**  
**“En la mayoría de los países de la región el presidente de la República suele ser una figura muy influyente, tal vez más que en otras democracias. Aquí en (país del entrevistado), ¿Esto es cierto? ¿Por qué?”<sup>25</sup>**

El Presidente...	Actividad principal <sup>1</sup>		Adhesión o preferencia partidaria		Todos los consultados
	Políticos	Observadores	Partido de Gobierno	Partido de Oposición	
Es muy influyente	69	65	85	68	67
No es tan influyente	22	30	15	25	22
Es poco influyente	-	5	-	-	1
Sin dato	9	-	-	7	10
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

<sup>2</sup> No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

Cuadro N° 10

**Influencia presidencial – según país –**  
**“En la mayoría de los países de la región el presidente de la República suele ser una figura muy influyente, tal vez más que en otras democracias. Aquí en (país del entrevistado), ¿Esto es cierto? ¿Por qué?”<sup>26</sup>**

El Presidente... <sup>1</sup>	Guatemala	Costa Rica	Honduras	República Dominicana	Nicaragua	El Salvador	Panamá	Todos los consultados
Es muy influyente	38	46	83	86	88	88	89	74
No es tan influyente	63	54	8	14	13	13	11	25
Es poco influyente	-	-	8	-	-	-	-	1
<b>Total<sup>2</sup></b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

<sup>1</sup> Para posibilitar las comparaciones directas entre países no se incluyeron las respuestas “no sabe”.

<sup>2</sup> No necesariamente suma 100, debido al redondeo.

En todos los grupos de entrevistados aparecen los mismos dos factores mencionados más frecuentemente, siendo el más citado: “porque el sistema es muy presidencialista” –seis de cada diez entrevistados –, y en segundo lugar “controlan la administración” – 5.4 de cada diez entrevistados lo cita –.

<sup>25</sup> Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio – noviembre 2003, según actividad principal y adhesión o preferencia partidaria (en %). (Archard & González 2004, p. 299).

<sup>26</sup> Opinión de las elites políticas centroamericanas consultadas en junio – noviembre 2003, según país (en %). (Archard & González 2004, p. 301).

Cuadro N° 11

**¿Por qué razón los presidentes son muy influyentes?<sup>27</sup>**

Los presidentes son muy influyentes porque...	Actividad principal <sup>1</sup>		Adhesión o preferencia partidaria <sup>1</sup>		Todos <sup>2</sup>
	Políticos	Observadores	Partido de Gobierno	Partido de Oposición	
Régimen es muy presidencialista	58	54	55	63	60
Controlan la administración	55	62	64	53	54
Controlan el dinero	48	39	45	47	44
Es consecuencia de la cultura política	39	23	45	37	40
Es consecuencia de su liderazgo de cualidades personales	32	54	27	37	35
Controlan el Congreso	23	46	27	26	33
Controlan su partido	19	31	9	26	23
Es consecuencia del caudillismo, del clientelismo	23	8	18	26	19
Controlan el Poder Judicial	13	23	18	11	17

<sup>1</sup> Excluye las respuestas de los consultados cuya actividad principal es difícil de establecer, y las de los entrevistados cuya adhesión o preferencia partidaria no es pública.

<sup>2</sup> Los que contestan que los presidentes sí son muy influyentes.

Como conclusión, los autores resaltan que a la hora de explicar las causas de la “muchacha” influencia presidencial, para las élites centroamericanas los factores vinculados a los poderes administrativos de los presidentes y a la cultura política nacional son dos veces más visibles que los factores constitucionales y partidarios. Por tanto, lo más visible para las élites son las condiciones reales de desarrollo de las carreras políticas, de la construcción de apoyos, y de la competencia intrapartidaria<sup>28</sup>.

Aunque parezca paradójico, es razonable asumir que durante las etapas iniciales del desarrollo democrático, durante algún tiempo, los poderes de los presidentes (y otros rasgos problemáticos de la vida político – partidaria) al principio pueden aumentar. Al comienzo de la democracia la competencia política es precaria; cuando sus reglas comienzan a afirmarse, los partidos y sus líderes deben recurrir a todo lo que puedan para conquistar o defender posiciones. Esto probablemente lleva a hacer un uso mucho más intensivo de las prácticas “grises” descritas en los estudios de casos, entre otras cosas porque los controles también son precarios.

En términos relativos, los presidentes centroamericanos son poderosos (y son vistos como poderosos) en parte por lo que resulta del análisis a la luz de los criterios clásicos (poderes constitucionales, partidarios), pero probablemente lo son más aún por lo que resulta de los otros factores (Archard & González 2004, p. 305).

<sup>27</sup> Sólo entre los que responden que los presidentes son influyentes; cada cifra expresa el porcentaje de la categoría que menciona espontáneamente la razón indicada; se incluyen todas las razones mencionadas por al menos el 10% de los entrevistados. Opinión de las élites políticas centroamericanas consultadas en junio – noviembre 2003, según actividad principal y adhesión o preferencia partidaria (en %) (Archard & González 2004, p. 303).

<sup>28</sup> “Para los liderazgos centroamericanos los presidentes son poderosos, en primer lugar, porque tienen incidencia real en todos esos procesos. Lo que a veces se llama “alta política” (la “visión”, las agencias nacionales ambiciosas), o tal vez, más precisamente, los instrumentos útiles para esos fines, aparecen en segundo plano. Esto es, los poderes “constitucionales” y “partidarios” aparecen en segundo lugar.” (Archard & González 2004, p. 305).

Ante éste entorno, 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.

En las complejas sociedades centroamericanas contemporáneas, caracterizadas por sufrir aún muchos de los males que la agobiaron en la época del conflicto, el sistema democrático ha demostrado ser poco efectivo para superar la pobreza, la marginalidad, la injusticia, la corrupción, la inequidad, y las desigualdades en la distribución de la riqueza.

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 en ocasiones 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.

Por lo tanto, no es de extrañar que muchas de nuestras políticas públicas estén matizadas por una invisibilidad de los beneficios reales y equitativos generados para la ciudadanía, un manejo fraudulento de los bienes públicos, el despilfarro o sub-ejecución presupuestaria del gasto público, el *clientelismo*, o el simple *tortuguismo* burocrático que atrasa el progreso social y económico. Todos estos factores vienen a acentuar cada vez más esa división entre sociedad política y social como si fueran dinámicas separadas y mutuamente excluyentes.

Cuando hablamos de **buen gobierno** entendemos que los conceptos trascienden la simple elección democrática de los gobernantes, para abarcar, entre otros aspectos, la administración eficiente y eficaz, la transparencia y rendición de cuentas al pueblo, y la probidad en la gestión pública.

La **democracia**, desde esta concepción de participación ciudadana se refiere a la concatenación de un “espíritu ideal” como de un “cuerpo pragmático”, en donde ambas esferas se contactan y complementan constantemente en relaciones dialécticas, puesto que no existe un sistema democrático perfecto y menos alguno capaz de expresar su concepción del “*deber ser*” en “*corpus jurídico – político de satisfacción social y política plena*”.

La democracia responde más bien a un proceso de consolidación histórico en el cual cada sociedad le imprime su propio sello, pero que faculta el intercambio y el enriquecimiento

mutuo de experiencias democráticas. Su comprensión está matizada por una serie de valores individuales y colectivos que dependen en gran medida del imaginario colectivo gestado por un grupo de individuos en un espacio y territorio determinado, pero que a su vez tiene trascendencia y proyección intergeneracional.

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 pública<sup>29</sup>.

Los sistemas políticos centroamericanos se inscriben en un proceso dinámico de convergencia de nuevas realidades sociales, expresadas a través de la y el ciudadano, o bien, por medio de la acción colectiva emanada por las organizaciones de la sociedad civil, interlocutores sociales que han demostrado ser una fuente alterna a los partidos políticos, para promover una incidencia social enérgica en los procesos de toma de decisiones públicas, llegando en ocasiones a ser una esfera social que asume el *role* de contrapeso o inclusive de complemento al sector político, contribuyendo al fortalecimiento de los sistemas políticos democráticos; es decir, la democracia está dejando de ser en Centroamérica un simple proceso electoral expresado en estructuras verticalizadas, para dar lugar a la construcción de un esquema de estructura estatal complementado por la participación ciudadana, como pilar indispensable en el **buen gobierno**.

Es así como los gobiernos centroamericanos se encuentran -en mayor o menor medida- inmersos en un proceso de transformación promovido por ellos o por las mismas organizaciones de la sociedad civil, proceso en el cual aquella forma de gobernar de los interlocutores políticos hacia la sociedad deja de ser una estructura vertical caracterizada por la concentración del poder en el aparato central, para abrirse gradualmente a diversas expresiones de la participación ciudadana – sea por voluntad misma de los interlocutores políticos o por las presiones y campañas de incidencia emanadas por las organizaciones de la sociedad civil -.

Éste proceso de construcción del **buen gobierno** no es solamente una tarea de los gobiernos, sino que exige la participación de todos los sectores de la sociedad,

---

<sup>29</sup> 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.

incluyendo el propio sector gubernamental como el empresarial y la sociedad civil, sea esta organizada o no.

## Bibliografía

- Ackerman, Bruce (2000) "The New Separation of Powers", en *Harvard Law Review*, Vol. 113, N° 3 (Jan, 2000), pp. 663 – 729.
- 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.
- Ames, Barry 2002 "Party Discipline in the Chamber of Deputies", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- Amparo Casar, María (2000) "Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México. 1997 – 1999". En "Política y Gobierno" Vol. VII, Núm. 1, primer semestre, CIDE, México.
- \_\_\_\_\_ & Marván, Ignacio 2002 "Introducción", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE / Taurus, México.
- \_\_\_\_\_ 2002 "Perspectiva política de un gobierno dividido en México", en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE / Taurus, México.
- Archard, Diego & González, Luis E. 2004 "Poder presidencial y partidos políticos en América Central, Panamá y República Dominicana", en *Un desafío a la democracia, los partidos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*, Archard & González (eds), publicado por El Banco Interamericano de Desarrollo, el Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral y la Organización de los Estados Americanos, San José.
- Archerd, Ronald P. & Shugart, Matthew Soberg 2002 "El potencial desaprovechado del predominio presidencial en Colombia", en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M.(ed.), Paidós, Argentina
- Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Fondo de la cultura económica. México. 1996
- Carey, John M. 1996 "Term limits and legislative representation", Cambridge University Press, United States of America
- \_\_\_\_\_ & Shugart, Matthew Soberg 1998 "Executive Decree Authority", Cambridge University Press, United States of America
- \_\_\_\_\_ 2002 "Parties, coalitions, and the Chilean Congress in the 1990's", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- \_\_\_\_\_ & Shugart, Matthew Soberg 2003 "Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics", Cambridge University Press, United States of America
- \_\_\_\_\_ 2006 "Límites a la reelección y representación legislativa". CIDE, México.
- Carrillo, F. & Jarquín, E. 2001 "Introducción. La importancia del renacer democrático para el desarrollo", en *Democracia en Déficit. Gobernabilidad y desarrollo en América Latina*, Fernando Carrillo (ed), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- \_\_\_\_\_ 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.
- 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.
- Cox, Gary W. & McCubbins, Mathew 1993 "Legislative Leviathan. Party government in the House", University of California Press, United States of America.
- \_\_\_\_\_ 2001 "The Institutional Determinants of Economy Policy Outcomes", en *Presidents, Parliaments, and Policy*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.

- \_\_\_\_\_ 2002 “Epilogue: Latin America’s Reactive Assemblies and Proactive Presidents”, en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- \_\_\_\_\_ & McCubbins, Mathew 2005 “Setting the Agenda. Responsible Party Government in the U.S. House of Representatives”, Cambridge University Press, United States of America.
- 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.
- Deheza, Grace Ivana 1998 “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur”, en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen y Mario Fernández (editores), Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- Elgie, Robert 2005 “Divided Government in Comparative Perspective”, Oxford University Press, United States of America.
- Epstein, David & O’Halloran Sharyn 1999 “Delegating powers. A transaction cost politics approach to policy making under separate power”. Cambridge University Press, United Kingdom.
- 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.
- 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.
- Hamilton, A., Madison, J. & Jay, J. 1986, “El Federalista. El debate por la unión”, Editorial Asociación Libro Libre, San José.
- Hernández, Rubén. 2001, “¿Parlamentarismo o presidencialismo?”, en *La Democracia de Costa Rica ante el Siglo XXI*, Jorge Rovira Mas (ed), Editorial de la Universidad de Costa Rica, San José.
- Jones, Mark P. 1995 “Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies”, University of Notre Dame Press, Notre Dame.
- \_\_\_\_\_ 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.
- Nelly, Sean 1994 “Punctuated Change and the Era of Divided Government” en: Lawrence C. Dodd & Calvin Jillson, *New Perspectives on American Politics*, CQ Press, Washington.
- Lindblom, Ch., & Dahl, R. 1971 “Política económica y bienestar”, Biblioteca de Economía, Política y Sociedad, Volumen 4 Paidós, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ 1991. “El proceso de elaboración de políticas públicas”; Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Linz, Juan J. & Arturo Valenzuela 1994 “The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives, Volume 1”, The Johns Hopkins University Press, United States of America
- \_\_\_\_\_ 1996 “Los peligros del presidencialismo” en *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.
- \_\_\_\_\_ 1996 “Las virtudes del parlamentarismo” en *El resurgimiento global de la democracia*, Larry Diamond & Marc. Plattner (eds), Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, México.
- \_\_\_\_\_. 1998 “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?” en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.
- \_\_\_\_\_ & Arturo Valenzuela 1998 “La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica, Volumen 2”, Alianza Universidad, Madrid.
- Lijphart, Arend 1991 “Las Democracias contemporáneas”, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ 1998 “Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas” en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.
- \_\_\_\_\_ 2000 “Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países”, Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- \_\_\_\_\_ 2000 “Parliament versus Presidential Government”, Oxford University Press, New York.

- Locke, John 1999 “Segundo tratado sobre el gobierno. Un ensayo sobre el verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil”, edición de Pablo López Alvarez, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid.
- López Aguilar, J. 1991 “Minoría y oposición en el Parlamentarismo”, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid.
- Lujambio, Alonso 1995 “Federalismo y Congreso en el cambio político de México”, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- \_\_\_\_\_ 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.
- Mainwaring, Scott & Scully, Timothy R. 1996 “Introduction. Party Systems in Latin America”, en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.
- \_\_\_\_\_ 1996 “Brazil: Weak Parties, Feckless Democracy”, en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.
- \_\_\_\_\_ & Scully, Timothy R. 1996 “Conclusions: Parties and Democracy in Latin America – Different Patterns, Common Challenges”, en *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*, Mainwaring & Scully (ed), Stanford University Press, United States of America.
- \_\_\_\_\_ 1998 “Introduction: Juan Linz and the Study of Latin American Politics”, en *Politics, Society, and Democracy*, Scott Mainwaring and Arturo Valenzuela (eds) – Essays in Honour of Juan J. Linz –, Westview Press, United States of America.
- \_\_\_\_\_ 2002 “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M. (ed.), Paidós, Argentina
- \_\_\_\_\_ & 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
- \_\_\_\_\_ 2002 “Pluripartidismo, federalismo fuerte y presidencialismo en Brasil”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M.(ed.), Paidós, Argentina
- \_\_\_\_\_ & Shugart Soberg M 2002 “Conclusión: Presidencialismo y sistema de partidos en América Latina”, en *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Mainwaring & Shugart Soberg, M.(ed.), Paidós, Argentina
- Mezey, Michael 1999 “*La legislatura, el Poder Ejecutivo y las políticas públicas. La inútil búsqueda de poder para el Congreso*” en: “La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso”; James Thurber (ed), Editorial Heliasta, Buenos Aires.
- Mill, John Stuart 2001 “Consideraciones sobre el gobierno representativo”. Ciencia Política Alianza Editorial, Madrid.
- Monsalve, Sofia & Sottoli, Susana 1998 “Ingeniería constitucional versus institucionalismo histórico – empírico: dos enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas”, en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- Montesquieu 1997 “Del Espíritu de las leyes”, Editorial Porrúa. México.
- Moore, M. 1995 “Creating Public Value”, Michigan University Press. Michigan.
- Mora – Donatto, Cecilia 2006 “Cambio político y legitimidad funcional. El Congreso mexicano en su encrucijada”. Cámara de Diputados LIX Legislatura, México.
- Morgenstern, Scott 2002 “Explaining legislative politics in Latin America”, en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- \_\_\_\_\_ 2002 “Towards a model of Latin American Legislatures”, en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- \_\_\_\_\_ 2004 “Patterns of legislative politics”, Cambridge University Press, United States of America.
- Mustapic, Ana María 2002 “Oscillating relations: President and Congress in Argentina”, en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.

- Nacif, Benito 2002 "Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The centralized party model", en *Legislative politics in Latin America*, Morgenstern, Scott & Nacif Benito (ed), Cambridge University Press, United Kingdom.
- \_\_\_\_\_ 2004 "La nueva relación entre el presidente y el congreso" en *Política y Gobierno*, volumen XI, número 1, primer semestre, CIDE, México, D.F.
- Nohlen, Dieter 1993 "Sistemas electorales y gobernabilidad" en *Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina*, Dieter Nohlen (ed), Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.
- \_\_\_\_\_ 1996 "La trilogía: sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos" en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, San José.
- \_\_\_\_\_ 1998 "Presidencialismo versus parlamentarismo: dos enfoques contrapuestos", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- \_\_\_\_\_ 1998 "Sistemas de gobierno: perspectivas conceptuales y comparativas", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- \_\_\_\_\_ & Fernández, M. 1998 "El presidencialismo latinoamericano: evolución y perspectivas", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- \_\_\_\_\_ 1999 "Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico - empírico", Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México.
- \_\_\_\_\_ 1998 "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos en América Latina", en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- 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
- \_\_\_\_\_ 2001 "El presidencialismo argentino entre la reelección y la alternancia", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.
- \_\_\_\_\_ 2003 "Presidentes, equilibrios institucionales y coaliciones de gobierno en Argentina (1998 – 2000)" 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.
- Palermo, Vicente 2001 "Instituciones políticas y gestión de gobierno: los términos del debate institucional brasileño", en *Política e instituciones en las nuevas democracias latinoamericanas*, Isidoro Cheresky e Inés Pousadela (comp.), Paidós Latinoamericana, Argentina.
- 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.
- Pharr, S. & Putman R. 2000 "Disaffected Democracies. What's Troubling The Trilateral Countries", Princeton University Press, New Jersey.
- Ridola, Paolo "Rappresentanza e asociacionismo" En: *Rappresentanza e democrazia*, a cura di Gianfranco Pasquino, Laterza, Bari, 1988.
- Sartori, Giovanni 1994 "Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados", Fondo de Cultura Económica, México.
- \_\_\_\_\_ 1995 "Teoría de la democracia. 1. El debate contemporáneo". Alianza Universidad, Madrid.
- \_\_\_\_\_ 1996 "Límites de la ingeniería constitucional" en *Apuntes para una reflexión sobre la democracia: tres ensayos*, Cuadernos de CAPEL N° 41, Instituto Interamericano de Derechos Humanos – Centro de Asesoría y Promoción Electoral, VARITEC S.A., San José.
- \_\_\_\_\_ 1998 "Ni presidencialismo ni parlamentarismo" en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas, Volumen 1*, Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (eds), Alianza Universidad, Madrid.

- \_\_\_\_\_ 2003 “¿Qué es la democracia?” Colección Pensamiento, Editorial Taurus, Argentina.
- Shepsle, Kenneth 1986 “Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions”, en Herbert Weisberg (ed.); *Political Science: The Science of Politics*. Agathon. New York.
- \_\_\_\_\_ & Bonchek, Mark 2005 “Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento”. CIDE / Taurus. México
- 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.
- \_\_\_\_\_ & Haggard, Stephan. 2001 “Institutions and Public Policy in Presidential Systems”, en *Presidents, Parliaments, and Policy*, Political Economy of Institutions and Decisions, Cambridge University Press, United State of America.
- Stephan, Alfred y Skach, Cindy 1997 “Presidencialismo y parlamentarismo en perspectiva comparada”, en *Las Crisis del Presidencialismo, Perspectivas comparadas Volumen I*, Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (ed.), Alianza Universidad, Madrid.
- Strom, K 1990 “Minority Government and Majority Rule”. Cambridge University Press, United States of America,
- Thibaut, Bernhard 1998 “El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada”, en *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds), Nueva Sociedad, Caracas
- Thurber, J. A. 1999 “La Democracia Dividida. Cooperación y Conflicto entre el Presidente y el Congreso”; Editorial Heliasta, Buenos Aires.
- Tocqueville, Alexis De 2001 “La Democracia en América”, Fondo de Cultura Económica, México.
- Tsebelis, George 2002,a “Veto Players. How Political Institutions work”, Princeton University Press, United States of America.
- Vargas, Jean Paul 2003 “Hacia una aproximación metodológica de la incidencia y el cabildeo en Centroamérica”, en Fortalecimiento de la Sociedad Civil – Memoria, Federación de Organismos No Gubernamentales de Nicaragua (FONG) & Grupo GOM (CORAI, ICCO, HIVOS, NOVIB y PLAN); Managua – Nicaragua.
- \_\_\_\_\_ 2005 “De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino hacia la consolidación democrática en Centroamérica”. Anuario de Estudios Centroamericanos N° 29 (1-2). Universidad de Costa Rica.
- Weldon, Jeffrey A. 2002 “Las estrategias presidenciales con gobierno dividido en México, 1917 - 1937”, en María Amparo Casar & Ignacio Marván (coordinadores) *Gobernar sin mayoría. México 1867 – 1997*, CIDE / Taurus, México.

## Artículos especializados

- 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. Disponible en: [www.lasa.international.pitt.edu/Lasa\\_2000/altman.pdf](http://www.lasa.international.pitt.edu/Lasa_2000/altman.pdf)
- \_\_\_\_\_ 2001 “Crisis de gobernabilidad democrática: orígenes y mapa de lectura”, en Revista Instituciones y Desarrollo N° 8 y 9. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, Espanya. Disponible en [www.iigov/revista/?p=8\\_12](http://www.iigov/revista/?p=8_12)
- Colomer, Joseph M. – sin año – “Policy Making in Divided Government. A Pivotal Actors Model with Party Discipline”. Disponible en: [www.cide.edu/investigadores/Josep\\_Colomer/Polycymaking.htm](http://www.cide.edu/investigadores/Josep_Colomer/Polycymaking.htm)
- 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](http://www.iigov/revista/?p=12_13)
- Lujambio, Alonso & Martínez, Jaime 2002 “Gobierno Dividido, Estrategia Presidencial y Opinión Pública. Un intento de clarificación conceptual”. Ponencia presentada en el VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, auspiciado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México. Colegio de Ingenieros Civiles, Ciudad de México, 13 de febrero de 2002.

- Pérez-Liñán, Aníbal S. 2003 “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?”. *Latin American Research Review*, Vol 38, N° 3, October. Disponible en: [www.larr.lanic.utexas.edu/sample\\_issues/perez-linar.pdf](http://www.larr.lanic.utexas.edu/sample_issues/perez-linar.pdf)
- Sunkel Guillermo 2003 “La Pobreza en la Ciudad: Capital Social y Políticas Públicas”, Documento Docente N° 7. Curso de especialización de postítulo en Asentamientos Humanos, Gestión de Ciudad y Territorio. Disponible en: [www.cepal.cl](http://www.cepal.cl)

## Tesis

- Vargas, Jean Paul 2001 “Negociación parlamentaria: el caso combo ICE”. Monografía presentada para optar el Título Master en Ciencias Políticas. Universidad de Costa Rica, San José.
- Vargas, Jean Paul 2007 “Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en el sistema presidencialista costarricense”. Tesis presentada para optar el Título de Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica, San José.

## **Gobiernos Divididos y Espacios para la Incidencia de la Sociedad Civil: El Caso de Costa Rica**

**Dra. Violeta Pallavicini<sup>1</sup>**

A nivel internacional, Costa Rica ha sido reconocida como el país con el período de estabilidad democrática más largo dentro de la forma de gobierno presidencialista en América Latina. Después de la Guerra Civil de 1948<sup>2</sup>, el país ha celebrado 15 elecciones democráticas<sup>3</sup>, con alternancia en el poder y con amplia participación popular<sup>4</sup>.

De acuerdo con Colomer (2001)<sup>5</sup> los regímenes presidenciales producen mayores proporciones de gobiernos divididos que los regímenes parlamentarios. Costa Rica parece confirmar esta afirmación, ya que el 57% de las elecciones han producido una situación de gobierno dividido<sup>6</sup>. Esta situación puede ser creada tanto por elementos institucionales<sup>7</sup>, como por el comportamiento de los electores.

En Costa Rica, la existencia de gobiernos divididos antes de 1998 no habían presentado mayores problemas, ya que el país se había caracterizado por promover un estilo de decisión consensuado, el cual estaba influenciado por la existencia de un sistema de partidos de “bipolaridad disuasiva” (Fernández, 1996)<sup>8</sup>.

---

<sup>1</sup> La autora desea agradecer los valiosos aportes brindados para el desarrollo de este trabajo del Dr. Jean Paul Vargas.

<sup>2</sup> Guerra Civil propiciada por el intento de desconocer, por parte del candidato oficialista de ese entonces, Dr. Rafael Angel Calderón Guardia del Partido Republicano, la victoria electoral de Otilio Ulate del Partido Unión Nacional. Tras el fin de la Guerra y la dirección del país por parte de la Junta de Gobierno encabezada por José Figueres Ferrer, en 1949 se le hace entrega del Gobierno al triunfador legítimo de las elecciones Otilio Ulate, quien gobierna hasta 1953.

<sup>3</sup> Se toma como punto de partida las elecciones de 1953 y la primera y segunda vuelta desarrollada en las elecciones del 2002.

<sup>4</sup> Una participación promedio en el período 1953-1998 de un 80%. A partir de 1998, esta participación empieza a declinar, y pasa de un 70% (1998) a un 65.2% en las elecciones del 2006.

<sup>5</sup> Colomer, Joseph (2001). *Instituciones Políticas*. Barcelona. Ariel Ciencia Política.

<sup>6</sup> Los períodos de gobierno dividido son: 1958-1962, 1966-1970, 1974-1978, 1978-1982, 1994-1998, 1998-2002, 2002-2006.

<sup>7</sup> Un elemento institucional es la existencia de elecciones concurrentes y división de poderes, lo cual da la oportunidad a los ciudadanos de elegir diferentes partidos para diferentes cargos. En lo referente a división de poderes, Costa Rica se ubica en lo que Ackerman (2000) denomina de nueva separación de poderes donde las funciones de gobierno están claramente establecidas y concentradas en una institución, en lugar de dividirla entre dos o más partes de gobierno. La Constitución Política de Costa Rica de 1949 y sus modificaciones, establece en su artículo 9 que el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo 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 las leyes.

<sup>8</sup> Fernández, Oscar. (1996) “Los partidos políticos: su interrelación y sus rasgos centrales en la sociedad costarricense” *Anuario de Estudios Centroamericanos*. Universidad de Costa Rica. 22(2):147-166

Sin embargo, a partir de la década de los ochenta se introducen cambios en la institucionalidad costarricense que van a retar el estilo de decisión consensuado. Entre los cambios más relevantes, se pueden mencionar los siguientes:

- a) En agosto de 1989, mediante Ley No. 7128 se crea la Sala Constitucional la cual se constituye en un nuevo “veto player” dentro del sistema político costarricense. Las bases de este poder se encuentran en las funciones que ejerce la Sala. Las funciones son: i) la competencia de conocer y resolver, después de la votación en primer debate y antes de segundo debate, los proyectos de ley en las siguientes materias: reforma constitucional, asuntos relacionados con la Ley de la Jurisdicción Constitucional y Convenios o Tratados Internacionales, ii) resolver consultas de constitucionalidad, a petición de un número no menor de diez diputados, de los demás proyectos de ley, reformas al Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa, iii) el control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público, iv) la potestad de resolver los conflictos de competencia constitucional entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y v) resolver los recursos de amparo.
- b) El Presidente perdió su poder de legislar por medio de la introducción de “normas atípicas” dentro del presupuesto ordinario. Esto significa que el Presidente no puede introducir cambios en leyes no relacionadas con el presupuesto como parte de la aprobación del presupuesto en el Congreso. Este privilegio le fue retirado al Ejecutivo en 1989 por la Sala Constitucional. El presidente tampoco puede vetar la Ley de Presupuestos.
- c) La aparición de una tercera fuerza dentro del sistema de partidos a partir de las elecciones del 2002, aunque desde las elecciones de 1998 se empezaron a presentar síntomas de debilitamiento del bipartidismo en Costa Rica.
- d) Mediante la Ley No. 8281 se modifica el Artículo 105 de la Constitución Política para crear la figura de Referéndum<sup>9</sup>. También se modifica el artículo 123 para introducir la Iniciativa Popular, por medio de la cual los ciudadanos pueden presentar proyectos de Ley a la Asamblea Legislativa.

---

<sup>9</sup> La Ley No. 8492 de abril del 2006 de la Regulación del Referéndum, establece en su Capítulo I, Artículo 1 que mediante esta figura el “pueblo ejerce la potestad de aprobar o derogar leyes y hacer reformas parciales de la Constitución Política, de conformidad con los artículos 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política”. En el Artículo 2 se establece que “no podrá someterse a referéndum proyectos de ley sobre materias presupuestarias, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, de seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa”. También, el Artículo 3 de la citada Ley establece tres modalidades de referéndum: “a) De iniciativa ciudadana: convocado al menos por un cinco por ciento (5%) de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, b) Legislativo: convocado por la Asamblea Legislativa mediante la aprobación de dos terceras partes del total de sus miembros, y c) Ejecutivo: convocado por el Poder Ejecutivo junto con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa”. Finalmente, el Artículo 4 indica que el referéndum tendrá carácter vinculante cuando participe al menos un 30% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral para legislación ordinaria y un 40% para la aprobación de leyes que requieran mayoría calificada.

- e) En el 2003, la Sala Constitucional declara inconstitucional la Ley No. 4349 del 11 de julio de 1969 que eliminaba la posibilidad de re-elección del Presidente. Por lo tanto, el Presidente puede ser reelegido para un segundo mandato pero no de forma consecutiva, debe transcurrir 8 años antes de ser candidato por segunda vez.
- f) En las elecciones del 2006, los partidos políticos modificaron los mecanismos de elección interna de sus candidatos a diputados. El mecanismo se modificó de elección directa interna de sus candidatos a nombramientos de candidatos en asambleas partidarias. Lo anterior, con el fin de aumentar la disciplina partidaria de sus diputados, la cual se había visto afectada en el período anterior.

Adicionalmente, se han dado cambios en la actitud ciudadana hacia el sistema político costarricense. Estos cambios han sido ocasionados en gran parte por los escándalos de presunta corrupción que involucran a importantes figuras políticas. Estos escándalos han venido aflorando desde 1994 pero se intensificaron en el 2004, ya que implicaron “a tres de los últimos cuatro Presidentes de la República y a altos funcionarios de sus respectivas administraciones de gobierno, e instituciones que, como el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Nacional de Seguros (INS) gozaban de los más altos niveles de confianza ciudadana” (Vargas Cullell, Rosero Bixby, y Seligson, 2006:9)<sup>10</sup>.

Como resultado de lo anterior, en las tres últimas elecciones presidenciales se da un incremento del abstencionismo (un 30% promedio), alto nivel de volatilidad electoral y el surgimiento de una tercera fuerza política. También, se presenta una baja del apoyo ciudadano a la democracia, la cual pasa de un 68 (2004) a un 64 (2006) en la escala de 0-100 de Seligson (Vargas Cullell, Rosero Bixby, y Seligson, 2006).

En este contexto, la situación de gobierno dividido ha sido la constante del sistema presidencialista costarricense en los cuatro últimos períodos de gobierno. Adicionalmente, las posibilidades de cooperación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo han sido menos frecuentes, produciéndose situaciones de bloqueo que dificultan la toma de decisiones. Ante esta situación, el propósito de este documento es analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo del sistema presidencialista costarricense dentro del nuevo escenario de gobierno dividido y multipartidismo.

En especial, interesa analizar la capacidad de influencia de la oposición parlamentaria y sus condicionantes, los posibles instrumentos de cooperación y conflicto en las relaciones interinstitucionales, y las oportunidades que las reconfiguraciones de las relaciones de poder crean para el ejercicio de la incidencia de la sociedad costarricense en la agenda política.

---

<sup>10</sup> Vargas Cullell, Jorge et.al. (2006) Cultura política de la democracia en Costa Rica: 2006. San José: LAPOP.

Para el logro de dicho propósito, el documento se ha dividido en cuatro partes. En la primera sección se describen las normas electorales mediante las cuales los ciudadanos costarricenses eligen a sus representantes.

Posteriormente, se analiza el sistema de partidos políticos, para en la tercera sección examinar el funcionamiento del parlamento costarricense, y su relación con el Poder Ejecutivo. La cuarta sección analiza las oportunidades de incidencia de la sociedad en la producción legislativa. Finalmente, el estudio termina con algunas reflexiones sobre las implicaciones de un aparente multipartidismo en el funcionamiento del sistema presidencialista costarricense.

## **I. Sistema Electoral Costarricense**

De acuerdo con Nohlen (1995)<sup>11</sup> los sistemas electorales están constituidos por el conjunto de normas que regulan el proceso mediante el cual las preferencias de los ciudadanos se articulan en votos para elegir a sus representantes. Para diversos autores (Sartori 1997<sup>12</sup>, Dahl 2000<sup>13</sup>, Duverger, 1987<sup>14</sup>) las normas electorales son el factor institucional que tiene mayor influencia sobre la configuración del sistema de partidos políticos, ya que determinan cómo los votos se traducen en escaños, afectando de esta manera el espectro de representación. Si bien la relación entre sistema electoral y sistema de partidos políticos no es causal, se constituye en “aceleradores o frenos” del sistema de partidos hacia una u otra dirección.

En Costa Rica, las normas electorales emanan de dos cuerpos legales la Constitución Política de 1949 y el Código Electoral<sup>15</sup>. La institución responsable de velar por el cumplimiento de dichas normas es el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), el cual dispone de independencia política y financiera respecto de los otros poderes del Estado y de los partidos políticos<sup>16</sup>.

El TSE está integrado por tres magistrados propietarios y seis suplentes, los cuales son nombrados por la Corte Suprema de Justicia por un período de seis años. Un año antes de la fecha de los comicios y hasta seis meses después de éstas, el TSE pasa a tener cinco miembros, al sumársele a los propietarios dos de los miembros suplentes. Además, durante el proceso electoral cuenta con la potestad de instruir a la fuerza pública con el fin de garantizar el ejercicio libre y transparente del sufragio.

---

<sup>11</sup> Nohlen, Dieter (1995). *Sistemas electorales y partidos políticos*. México: Universidad Autónoma de México.

<sup>12</sup> Sartori, Giovanni (1997). *Comparative Constitutional Engineering: An inquiry into structures, incentives and outcomes*. Basingstoke: Macmillan.

<sup>13</sup> Dahl, Robert. (2002). *On democracy*. New Haven: London: Yale University.

<sup>14</sup> Duverger, Maurice (1987). *Duverger's Laws: Forty Years Later*. En: *Electoral Laws and their Political Consequences*, editado por Bernard Grofman y Arend Lijphart. New York: Agathon Press.

<sup>15</sup> El Código Electoral fue promulgado en 1946 pero sufrió una reforma general en 1952 y cambios importantes en 1998.

<sup>16</sup> Para reforzar la independencia política del TSE, los partidos políticos no cuentan con representación directa en sus órganos de decisión.

A fin de garantizar la pureza electoral, desde el inicio se creó la Dirección de Registro Civil, como órgano adscrito al TSE, la cual se encarga del registro de los nacimientos, defunciones y la confección de las cédulas de identidad; así como de la preparación y constante actualización del padrón electoral.

Las principales normas del sistema electoral costarricense son las siguientes. En primer lugar, las elecciones se realizan simultáneamente para los cargos de Presidente, Diputados y Regidores. Dichas elecciones se realizan cada cuatro años el primer domingo de febrero. Por el contrario, la elección de alcaldes, síndicos y Miembros de los Concejos de Distrito<sup>17</sup> se realiza el primer domingo de diciembre del mismo año en que se efectúan las elecciones nacionales. En segundo lugar, el voto es directo, secreto, universal y obligatorio<sup>18</sup>. Se utiliza una papeleta para emitir el voto en cada puesto de elección.<sup>19</sup> Esto ha facilitado la fragmentación en la escogencia por parte de los electores, aunque las elecciones sean concurrentes. En tercer lugar, el sistema de elección de diputados es de proporcional imperfecta de cociente y subcociente<sup>20</sup>.

De acuerdo con Fernández (2000)<sup>21</sup>, este sistema ha afectado la representatividad de la Asamblea Legislativa, al impedir que partidos políticos emergentes que no alcanzan la cifra del subcociente, puedan tener alguna diputación, “a pesar de que la suma total de sus votos superaba el número con el que, formaciones partidarias mayores, lograron obtener diputaciones adicionales” (Fernández, 2000:137). En las elecciones del 2006, sólo 7 partidos de un total de 27 partidos inscritos en la elección legislativa tuvieron la posibilidad de obtener algún puesto en la distribución de escaños.

---

<sup>17</sup> Este cambio en las elecciones de alcaldes fue producto de la modificación al Código Municipal efectuada en 1998.

<sup>18</sup> Aunque votar es obligatorio, no hay sanciones legales para castigar a los que deciden no hacerlo.

<sup>19</sup> Se utiliza una papeleta para elegir Presidente y dos Vicepresidentes, otra papeleta para elegir diputados de una lista de diputados por partido político y una tercera papeleta para la elección de regidores. En el caso de los diputados, es importante señalar las siguientes características que condicionan su elección: a) los diputados son electos por sus respectivas provincias (Costa Rica tiene siete provincias) pero tiene representación nacional no de su circunscripción; b) A partir de 1961, mediante Ley No. 2741 se modificó el número de diputados de 45 a los actuales 57 que componen la Asamblea Legislativa; c) Los diputados se eligen de un sistema de lista bloqueada (el elector no puede alterar el orden que ocupan los candidatos en la lista presentada por cada partido) y cerrada (no es posible introducir nuevos nombres); d) no existe re-elección inmediata.

<sup>20</sup> La fórmula se aplica dividiendo el total de votos válidos emitidos entre el número de plazas de diputados, con lo que se obtiene el cociente electoral. Por lo general, estas divisiones generan resultados con fracciones decimales que no pueden ser convertidas en diputados. Para resolver esta situación, se utiliza el método del residuo mayor, entre aquellos partidos que hayan alcanzado al menos el 50% de la cifra del cociente, obteniéndose así el subcociente, el cual representa el umbral mínimo requerido para poder participar en la repartición por partido político de los escaños de la Asamblea Legislativa.

<sup>21</sup> Fernández, Oscar (2000) “Las reglas de la representación parlamentaria: El reinicio de un debate en la Costa Rica de los años noventa. Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica. 26(1-2):133-145.

De acuerdo con Payne et.al (2006)<sup>22</sup> Costa Rica presenta un mayor índice de desproporcionalidad (5,18) en comparación con otros países de América Latina que aplican la fórmula tradicional de Hare en sistemas con circunscripciones medianas o grandes, como es el caso de Brasil, Honduras, El Salvador y Nicaragua, que presentan una media del índice de desproporcionalidad de 3,13.

Otra norma del sistema electoral costarricense es la aplicación de la regla de mayoría, mediante la cual se declara triunfador de los comicios electorales para Presidente, al partido político que obtenga el 40% más uno de los votos válidos. De no alcanzar dicha cifra ninguna de las agrupaciones políticas contendientes, se organizará una segunda vuelta entre las dos agrupaciones mayoritarias, el primer domingo de abril. En las elecciones del 2002, por primera vez en Costa Rica se debió aplicar la segunda vuelta.

En cuanto a la participación en las elecciones, sólo pueden presentarse los partidos políticos inscritos en el Registro de Partidos (Art. 65 del Código Electoral), lo que excluye las candidaturas independientes. También, el Art. 63 del mismo Código establece tres tipos de partidos. Los de carácter nacional (que pueden participar en las elecciones presidenciales, legislativas y municipales), de carácter provincial (postulan candidatos para las elecciones legislativas y municipales), y de carácter cantonal ( sólo postulan candidatos a representantes de gobiernos locales)<sup>23</sup>.

En materia de financiamiento de los partidos políticos, Costa Rica cuenta con un sistema mixto, por el cual los partidos reciben tanto fondos públicos como privados para financiar sus campañas electorales. Si bien Costa Rica fue el segundo país en América Latina en introducir normas relativas al financiamiento público en su Constitución de 1949<sup>24</sup>, la regulación sobre el financiamiento privado fue introducida hasta 1996.

El Art. 96 de la Constitución Política establece que la contribución del Estado es de 0.19% del PIB del año transanterior a la celebración de las elecciones nacionales, aunque otorga a la Asamblea Legislativa la posibilidad de reducir este monto –tal y como ocurrió para las elecciones del 2002, cuando el monto se redujo al 0.1% del PIB-. Tienen derecho a la contribución estatal los partidos políticos que participan en las elecciones presidenciales y/o legislativas y alcanzan al menos un 4% de los sufragios válidamente emitidos o la designación de un diputado, siempre y cuando justifiquen adecuadamente los gastos incurridos y permitidos ante la Contraloría General de la República. La contribución estatal para cada partido se calcula en función de su fuerza electoral, lo que

---

<sup>22</sup> Payne, Mark J. et.al. (2006). La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina. Washington, D.C.:Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-Editorial Planeta.

<sup>23</sup> El Art. 64 del Código Electoral establece que la inscripción de partidos puede presentarse en todo momento, salvo durante los 8 meses anteriores a una elección. También, indica que para inscribir un partido de carácter nacional se requiere la adhesión de al menos 3,000 personas inscritas en el padrón electoral. Los partidos provinciales y cantonales requieren para su inscripción el equivalente al 1% de los electores empadronados en su provincia o cantón. En cuanto a la organización de los partidos políticos, con el fin de promover su democratización, el Código Electoral establece que deben contar con una asamblea de distrito, una asamblea de cantón, una provincial y la asamblea nacional, que el nivel jerárquico más alto.

<sup>24</sup> Uruguay fue pionero estableciendo formas de subsidio público de los partidos políticos en 1928.

genera una cierta ventaja a favor de los partidos más grandes. El monto máximo de la contribución para cada partido se determina calculando el costo individual del voto<sup>25</sup>, y luego se multiplica dicho costo por el total de votos obtenidos por cada partido en ambas elecciones, o en las elecciones que corresponda el subsidio (presidencial o legislativa) en caso de haber participado sólo en una de ellas.

En cuanto al financiamiento privado, al igual que la mayoría de los países de América Latina, en Costa Rica se prohíbe las donaciones de gobiernos, instituciones o individuos extranjeros. La única excepción a esta regla son las donaciones destinadas a capacitación, formación e investigación de los partidos políticos (Art. 176 bis del Código Electoral). Se establece un límite para el monto que los partidos pueden recibir en concepto de contribuciones nacionales, el cual es de un monto anual equivalente a 45 veces el salario base mínimo menor mensual que figure en la Ley de Presupuesto Ordinario de la República vigente en el momento de la contribución (Art. 176 bis del Código Electoral).

Entre las reformas más importantes promovidas en el ámbito electoral, destacan las siguientes. Con el fin de promover la participación política de las mujeres, mediante la Ley No. 7653 del 23 de diciembre de 1996, se introdujo una reforma al Código Electoral para que en las diferentes asambleas de los partidos y en los puestos de elección popular, se garantice al menos un 40% de participación de mujeres.

Otra reforma importante introducida desde las elecciones de 1998, fue la reforma al Art. 74 del Código Electoral, mediante la cual los candidatos a la Presidencia también pueden ser candidatos a diputados, siempre y cuando queden incluidos en la correspondiente lista de aspirantes a un escaño por su circunscripción. Esta medida ha permitido que algunos líderes de partidos pequeños puedan llegar a ocupar un escaño en el Congreso.

También, se eliminó la caducidad de la inscripción de los partidos políticos cada cuatro años. En la actualidad sólo pueden ser eliminados los partidos que no concurren a cada proceso electoral o que no hayan obtenido una cantidad de votos válidos al menos igual al número de adhesiones requeridas para su inscripción.

Como conclusión de esta sección, en término de la influencia de las normas electorales en las relaciones entre Poder Ejecutivo y Legislativo se puede destacar lo siguiente. Tal y como lo ha observado Fernández (1991 y 2000) el sistema electoral posee incentivos que han promovido el “bipartidismo disuasivo” en Costa Rica. Por un lado, el umbral del 40% para ganar las elecciones presidenciales, al cual Shugart y Carey (1992)<sup>26</sup> han denominado de pluralidad efectiva (effective plurality), promovieron en las elecciones desarrolladas entre 1953 y 1982 el desarrollo de coaliciones grandes entre los partidos opositores al Partido Liberación Nacional (PLN) para ganar las elecciones en primera ronda.

---

<sup>25</sup> Esto se calcula dividiendo el monto total de la contribución estatal entre el total de votos obtenidos por todas las agrupaciones políticas con derecho a subsidio.

<sup>26</sup> Shugart, Mathew y John M. Carey. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Durante la época del bipartidismo, entre 1986 y 1994, este umbral motivó a los electores a concentrar sus votos en los denominados partidos mayoritarios<sup>27</sup>. Más recientemente, los ciudadanos siguen eligiendo entre los partidos con mayores posibilidades reales de ganar aunque ha aparecido una tercera fuerza política en el sistema de partidos.

En cuanto a las elecciones legislativas, tal y como lo señala Sánchez (2001)<sup>28</sup> tres normas de nuestro sistema electoral han producido lo que varios autores denominan “efecto arrastre” de las elecciones presidenciales sobre las legislativas. Estas normas son: “1) la concurrencia de las elecciones presidenciales, legislativas y municipales, 2) la fuerza del sistema de partidos, y 3) el que el votante deba escoger entre listas cerradas y bloqueadas” (Sánchez, 2001:140).

Sin embargo, a partir de las elecciones de 1998, la posibilidad de “quiebre de voto” que se facilita con el uso de papeletas separadas para la elección de distintos cargos, aunado a las crisis que han vivido los partidos mayoritarios, ha permitido el desarrollo de una Asamblea Legislativa más multipartidista, gracias a un comportamiento que Fernández (2001)<sup>29</sup> denomina de “voto más sincero” de los ciudadanos que pueden votar por sus alternativas políticas preferidas ya que tienen mayor opción de obtener representación.

## II. El Sistema de Partidos Políticos

De acuerdo con Rovira (1998)<sup>30</sup> el sistema de partidos políticos posterior a 1948 ha estado constituido, desde el punto de vista ideológico, por tres familias de partidos. La primera familia está compuesta por la ideología de centro y es representada por el Partido Liberación Nacional (PLN), el cual fue creado en 1951<sup>31</sup>. Siguiendo a este autor, hasta 1980 el ideario del PLN se organizó en torno al objetivo de modernización de la sociedad costarricense en su conjunto.

Lo anterior lo llevó a que, en el terreno económico se planteara la diversificación de la estructura productiva, para lo cual impulsó pasar del esquema agroexportador tradicional

---

<sup>27</sup> A partir de 1970 se ha incrementado en Costa Rica el número de partidos políticos que han participado en las elecciones presidenciales. Entre 1970 y 1982 el número promedio de partidos participantes, además del PLN y la coalición de partidos Unidad, fue de 4 partidos. Entre 1986 y 1994, además del PLN y el recién fundado Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), se mantuvo un promedio de 4 partidos. A partir de 1998, donde se empiezan a indicios de crisis del sistema bipartidista, el número de partidos participantes, adicionales al PLN y el PUSC ha venido incrementándose, pasándose de 13 partidos en 1998 a 14 partidos en el 2006.

<sup>28</sup> Sánchez, Fernando. (2001). Sistema electoral y partidos políticos: incentivos hacia el bipartidismo en Costa Rica. Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica. 27(1):133-168.

<sup>29</sup> Fernández, Oscar. Op. Cit.

<sup>30</sup> Rovira Mas, Jorge (1998). Elecciones en Costa Rica 1998:¿Se debilita el bipartidismo?. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.

<sup>31</sup> El Partido Liberación Nacional (PLN) remonta sus orígenes a los años cuarenta cuando algunos de sus principales líderes (José Figueres Ferrer, Rodrigo Facio Brenes, Daniel Oduber Quirós y Luis Alberto Monge) conformaron el Centro de Estudios de Realidad Nacional, para analizar los problemas más importantes que enfrentaba la Costa Rica de esos días; y posteriormente tuvieron un papel protagónico en la guerra civil de 1948.

a un proceso de industrialización desde adentro, en el marco de las recomendaciones del modelo de sustitución de importaciones impulsados por CEPAL. Su preocupación por la distribución y redistribución del ingreso, le otorgó el sello de partido latinoamericano socialdemócrata<sup>32</sup>. En cuanto a la estratificación social, su objetivo fue promover y fortalecer la clase media, y en el campo político consolidar la democracia representativa.

A partir de 1982, producto de la crisis económica que atravesó el país, al igual que el resto de la región latinoamericana producto de la crisis de deuda, el PLN se ha comprometido con una serie de transformaciones económicas y políticas, con una “actitud marcadamente pragmática y no doctrinaria” (Rovira, 1998:18).

Es así que en el campo económico se ha comprometido con la promoción del modelo de apertura comercial, lo cual lo ha llevado a apoyar la suscripción de tratados de libre comercio, incluyendo el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, el cual se ha convertido en un punto de conflicto en su interior y con diversos sectores de la sociedad costarricense, más propensos a defender las bases del Estado de Bienestar creado en 1949. Desde su primera participación en procesos electorales en 1953, el PLN ha logrado en ocho de las catorce contiendas electorales (57%) la Presidencia de la República, pero sólo en seis ocasiones (42.85%) la mayoría absoluta en la Asamblea Legislativa, y en cinco ocasiones (35.7%) gobierno unificado.

Producto de las fricciones internas del PLN, éste partido ha sufrido la salida del partido de algunos de sus miembros para formar una nueva agrupación política. Los partidos que se han formado a partir de salidas del PLN son: a) Partido Independiente que se creó para competir en las elecciones de 1958, provocó la primera derrota electoral al PLN, pero no logró ganar las elecciones; b) Partido Renovación Democrática que participó en las elecciones de 1978 con el Lic. Rodrigo Carazo como candidato presidencial. Este partido formó parte de la Coalición Unidad que logró ganar las elecciones de ese período; y c) el recientemente formado Partido Acción Ciudadana (PAC)<sup>33</sup> que participó en las elecciones del 2002 y 2006 con el Dr. Otón Solís como candidato presidencial. Cabe destacar que la aparición del PAC en las elecciones del 2002 obligó al desarrollo de una segunda vuelta entre el PUSC, que recibió un 38.58% de los votos, y el PLN un 31.05% de votos. El PAC en su primera participación política recibió el 26.19% de votos, convirtiéndose en la tercera fuerza política del país.

---

<sup>32</sup> Para mayores detalles sobre la organización y evolución del PLN pueden consultarse los libros de Jorge Rovira: Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970 (San José: Editorial Porvenir, 1982) y Costa Rica en los años ochentas (San José: Editorial Porvenir, 1987).

<sup>33</sup> En investigación realizada por Gutierrez Ezpeleta et.al (2002) se determina que el PAC se nutre de votantes que reaccionan contra el bipartidismo y buscan una opción de cambio en la política. En encuesta desarrollada por estos autores, identifican que “el 49,2% de los partidarios del PAC en el 2002 muestran una tradición familiar liberacionista; sin embargo, existe un 34.7% cuya preferencia ha sido más bien socialcristiana; un 8.9% afirma que su familia ha tenido un comportamiento electoral variable a través del tiempo; un 4% se ha inclinado hacia partidos emergentes y un 3.2% nunca se ha identificado con ningún partido” (Gutierrez Ezpeleta , Ana Lucía et.al.(2002). Resquebrajándose una tradición electoral. Revista de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica. Volumen IV, número 98:57-69.

La segunda familia de partidos, de acuerdo con Rovira (1998), está constituida por las agrupaciones que inmediatamente después de la guerra civil de 1948, se convirtieron en adversarios del PLN. Estas agrupaciones pueden ser consideradas de centro-derecha. Una de las agrupaciones principales fue el Partido Republicano, liderado por el Dr. Calderón Guardia. Esta fuerza “forjó una sólida y duradera lealtad partidaria desde el primer lustro de la década de los años cuarentas entre un amplio sector de la población trabajadora, tanto urbana como rural, cuando este caudillo, con base en el ideario que en materia social proponía la Iglesia católica en el primer tercio del siglo XX, logró concretar, con el apoyo de los comunistas, un conjunto de reformas sociales significativas en el momento de ejercer la presidencia entre 1940 y 1944”(Rovira, 1998:19-20).

Otra de las fuerzas importantes en esta segunda familia fue el Partido Unión Nacional, quien en las elecciones de 1948 resultó vencedor con el Profesor Otilio Ulate a la cabeza. El no reconocimiento de estas elecciones por el partido Republicano dio origen a la Guerra Civil de 1948. Esta agrupación tenía una orientación liberal conservadora.

En 1966, tanto el Partido Republicano como Unión Nacional, forjaron la Coalición Unificación Nacional, la cual salió victoriosa en las elecciones presidenciales de esa época, pero fueron derrotados en las elecciones de 1970 y 1974. La Coalición sustentaba una cierta ideología liberal en materia económica, en especial se oponían a la intervención del estado en materia económica, sin abandonar los principios que en materia social promovía el Partido Republicano.

Para las elecciones de 1978, el hijo del Dr. Calderón Guardia, el Lic. Rafael Angel Calderón Fournier, creó un nuevo partido, el Partido Republicano Calderonista, el cual junto con el Partido Renovación Democrática (salido del PLN), el Partido Unión Popular y el Partido Demócrata Cristiano, formaron la Coalición Unidad, con el Lic. Rodrigo Carazo (del PRD) como candidato presidencial, ganando las elecciones de ese año. En 1982, la Coalición presentó al Lic. Calderón como candidato presidencial en 1982, siendo derrotado por el Lic. Luis Alberto Monge del PLN.

Gracias a la reforma del Código Electoral de fines de 1982, se fundó en 1983 el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el cual se convirtió en uno de los pilares del bipartidismo costarricense junto con el PLN. Desde su participación en procesos electorales en 1986, el PUSC ha obtenido en tres ocasiones la Presidencia (50%) pero no ha logrado mayoría absoluta en el Congreso. En esta segunda familia de partidos también se ubica a la agrupación política de derecha, Movimiento Libertario, la cual fue fundada en 1997. En 1998 se presentó por vez primera a las elecciones presidenciales y legislativa, obteniendo en las primera tan sólo un 0,42% de votos, pero logró elegir un diputado. En el 2002 aumento la cifra de diputados a seis, la cual fue mantenida en el 2006. Sin embargo, su participación en las elecciones presidenciales no ha sido tan exitosa.

La tercera familia de partidos costarricenses está compuesta por los partidos de izquierda. El primero de estos partidos fue creado en 1931 por el Lic. Manuel Mora Valverde, bajo el nombre de Bloque de Obreros y Campesinos. En 1943, por táctica política orientada a

la consolidación de su influencia, se le cambió el nombre a Partido Vanguardia Popular. Con la prohibición después de la Guerra Civil de agrupaciones de izquierda, estas agrupaciones deben esperar hasta la reforma constitucional del Art. 98 de la Constitución Política.

En 1970 reaparecen en el escenario político con el nombre de Partido Acción Socialista logrando elegir dos diputados en el Congreso. Tal situación se repitió en 1974. A partir de 1978 iniciaron el desarrollo de coaliciones electorales con otros partidos de izquierda como el Partido Socialista Costarricense y el Partido de los Trabajadores, conformando la Coalición Pueblo Unido para participar en las elecciones de 1978, 1982 y 1986. Esto les mejoró su participación en el nivel legislativo, ya que en 1978 lograron elegir tres diputados y en 1982 cuatro de los 57 diputados que conforman el Congreso costarricense a partir de la reforma de 1962.

A partir de mediados de la década de los ochenta, estos partidos también sufren divisionismo lo que lleva a que a partir de 1994 ningún partido clasificable como de izquierda pudiera contar con opción para elegir diputados, que fue la arena donde mayor posibilidades de elección tuvieron. Si bien en 1994, el Partido Fuerza Democrática (PFD) en la cual se encuentran algunos sectores de izquierda, obtuvo representación en el Congreso, no se puede considerar representativo de la familia de partidos de izquierda. De acuerdo con el académico Jorge Rovira (2001)<sup>34</sup> la características más importantes del sistema de partidos en Costa Rica es que ha pasado por cuatro períodos, los cuales se resumen en el *Cuadro N° 1*.

*Cuadro N° 1*

<b>Períodos del Sistema de Partidos en Costa Rica</b>	
<b>PERIODOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS SOBRESALIENTES</b>
<b>1948-1962</b>	Transición hacia la democracia después del breve gobierno de facto de Figueres (dieciocho meses), constitución de bipolaridad del campo político <sup>35</sup>
<b>1962-1986</b>	La larga marcha del pluralismo bipolar hacia el bipartidismo <sup>36</sup>
<b>1986-1994</b>	La era del bipartidismo <sup>37</sup>
<b>1998-?</b>	Bipartidismo debilitado? Multipartidismo?

Fuente: Rovira, 2001:196.

<sup>34</sup> Rovira Mas, Jorge , editor (2001). La democracia en Costa Rica ante el siglo XXI. Editorial de la Universidad de Costa Rica.

<sup>35</sup> El concepto de bipolaridad en el campo político es utilizado por Oscar Fernández, en alusión a lo expuesto por Bourdieu, para hacer referencia a un país dividido principalmente en dos bandos políticos-electorales (cleavage) tras la guerra civil de 1948. No hay que confundir en este sentido bipolaridad con bipartidismo en términos de Sartori, 1980).

<sup>36</sup> Tal y como hemos visto, durante esta época algunos partidos oponentes del PLN conforman coaliciones para tener más probabilidades de éxito en las contiendas electorales. También en este período se vuelve a legalizar la participación de la tercera familia de partidos, partidos de izquierda.

<sup>37</sup> Se da la institucionalización del Partido Unidad Social Cristiana, convirtiéndose en uno de los partidos mayoritarios, en el sentido de contar con probabilidades elevadas de triunfar en las elecciones por la fuerza que ha venido acumulando. En esta era el PLN y el PUSC desarrollan una alta concentración de los votos, tanto a nivel presidencial, como legislativo y municipal.

## **2.1 Institucionalización**

### *Arraigo de los partidos en la ciudadanía en elecciones presidenciales*

Como hemos podido apreciar en la sección anterior, el sistema de partidos políticos costarricense ha pasado por varias etapas, durante las cuales el comportamiento de los votantes con respecto a los mismos se ha venido modificando. En este documento nos enfocaremos al análisis del arraigo de los partidos durante la era del bipartidismo y la reciente aparición de una tercera fuerza.

En la etapa del bipartidismo, como era de esperarse la concentración de los votos del electorado en el nivel presidencial, se concentró alrededor del PLN y el PUSC. Como se puede observar en el cuadro 2, en las elecciones del período 1986-1998 los dos partidos sumaron un caudal de votos promedio de 96.4%, lo cual es una concentración de votos alta. Sin embargo, ya en 1998 se empieza a evidenciar algunos síntomas de debilitamiento del bipartidismo.

Este debilitamiento está asociado con cambios en la estrategia de desarrollo que se empezó a implementar a partir de 1985, posterior a la seria crisis económica por la que atravesó el país. En la ejecución de esta nueva estrategia, el PLN de orientación socialdemócrata, que en el pasado había impulsado la intervención del Estado en la economía como elemento fundamental de promoción del desarrollo, en las administraciones de los presidentes Luis Alberto Monge (1982-1986) y Oscar Arias (1986-1990), empieza a reducir dicha intervención, por medio de una privatización moderada de empresas estatales, apertura comercial más diversa y promoción de la atracción de inversión extranjera directa. También inicio la reducción del gobierno y el cambio en la orientación de otros programas que el Partido había apoyado en el pasado, como los subsidios a productos agrícolas. Todo esto en el marco de programas de ajuste estructural para reducir la importante deuda pública internacional del país. Tales acciones fueron fuentes de conflicto al interior del partido, especialmente con su dirigencia tradicional.

En 1994, José María Figueres Olsen, gana una reñida campaña electoral al candidato del PUSC, Miguel Angel Rodríguez. En su campaña, Figueres prometió mantener la protección del Estado de Bienestar que había impulsado tradicionalmente el PLN. Lamentablemente, a un año de su gobierno el presidente indicaba en su primer Informe Presidencial ante el Congreso, reconoce que el país se encuentra ante una situación de ingobernabilidad, haciendo referencia al entramamiento en la toma de decisiones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, producto de la situación de gobierno dividido al cual se enfrentaba<sup>38</sup>.

---

<sup>38</sup> Otro problema que tuvo fuerte costos político para el Presidente Figueres fue el cierre de uno de los bancos públicos, el Banco Anglo Costarricense, por problemas de gestión relacionadas con inversiones riesgosas.

Con el fin de promover la cooperación en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, a inicios de 1995 el Presidente Figueres se reunió con el presidente del principal partido de oposición el PUSC, Lic. Rafael Angel Calderón y el excandidato presidencial de la pasada contienda Miguel Angel Rodríguez, para lograr acuerdos sobre la agenda política a manejarse entre dichos poderes. Si bien se lograron acuerdos orientados a fortalecer programas con orientación social y económica; así como aprobar una urgente reforma tributaria y reformas a las leyes de pensiones para educadores y empleados públicos, el pacto tuvo un fuerte costo político para el Presidente Figueres. Su apoyo popular cayó a un -44% de acuerdo con el índice CID-Gallup, sólo dos puntos arriba del presidente más impopular a la fecha, al cual le tocó hacer frente a una severa devaluación del colón y conflictos con el Congreso, lo cual lo llevó a obtener un apoyo popular de un -46% hacia final de su mandato en 1981. Hacia final de su mandato en 1997, el presidente Figueres tenía un apoyo popular de -29% según encuesta de opinión pública de CID-Gallup.

Aunado a lo anterior, a finales de la década de los noventa salen a luz pública problemas de corrupción relacionados con figuras políticas los cuales terminaron de minar la confianza en los partidos políticos. Por lo tanto, no es de extrañar que para las elecciones de 1998 los ciudadanos mostraran cierto malestar con los partidos políticos tradicionales, lo cual se ve reflejado en el incremento del apoyo a nuevos partidos, como el partido Fuerza Democrática como se observa en el cuadro 2.

También se hace evidente en el cuadro 2, la tendencia a la reducción de la diferencia entre el partido ganador y el perdedor, la cual pasa de un 6,6% en 1986 a un 1.9% en el 1994, para luego remontar levemente en 1998. Dicha tendencia muestra la gran paridad de fuerzas entre las principales agrupaciones políticas del bipartidismo, lo que a su vez las motiva a buscar posiciones de centro en el espectro ideológico con el fin de minimizar los riesgos electorales y tienden “a reforzar su condición de partidos electorales de masas, que son los que tienden a predominar en el mundo de nuestros días, conocidos también como formaciones “atrapatodos” (catch-all parties).” (Rovira, 1998:39)<sup>39</sup>.

Sin embargo, esta búsqueda por minimizar riesgos electorales también tiene sus consecuencias, las cuales se pueden observar en la disminución de la simpatía de las personas hacia los partidos tradicionales, el PLN y el PUSC. “Si en 1991 más del 95% de las personas se declaraban simpatizantes del PLN y del PUSC, esta proporción había bajado a aproximadamente el 65% del electorado en 1997....Hacia el final del proceso electoral del 2001-2002, los partidos tradicionales descendieron al 50% o menos, hasta situarse en niveles inferiores al 40% a lo largo del 2005”<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Rovira Mas, Jorge. Elecciones en Costa Rica 1998: ¿Se debilita el bipartidismo? Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica

<sup>40</sup> Vargas Cullel, Jorge. La volatilidad de las preferencias electorales en el proceso eleccionarios del 2005-2006. Informe Final. Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. <http://www.conare.ac.cr>.

Cuadro N° 2

**Caudal electoral de los principales partidos costarricenses  
en elecciones presidenciales (1986-2006)**

Elección	No de Partidos Participantes	Número Efectivo de Partidos	Partidos Políticos	% de voto obtenido	% de voto de los dos principales contendientes	% de diferencia entre el ganador y perdedor
1986	6	2.1	PLN PUSC Izquierda <sup>41</sup> Otros	52,3 45,7 1,4 0,6	98	6,6
1990	7	2.1	PLN PUSC Izquierda ( 3 partidos) Otros (2 partidos)	47,2 51,5 0,9 0,4	98,7	4,3
1994	7	2.1	PLN PUSC FD Otros (4)	49,6 47,7 1,9 0,8	97,3	1,9
1998	13	2.4	PLN PUSC FD Otros (10)	44,6 47,0 3,0 5,4	91,6	2,3
Feb, 2002	13	3.0	PLN PUSC PAC Otros (10)	31,50 38,58 26,19 3,73	70,08 <sup>42</sup>	
Abril, 2002	2		PLN PUSC	42,05% 57,95%		
2006	14	3.0	PLN PAC ML PUSC Otros (10)	40,9% 39,8% 8,5% 3,5% 8,02%	79,98%	1,1

**Notas: FD=Fuerza Democrática, PAC= Acción Ciudadana, ML=Movimiento Libertario**

Fuente: Elaboración propia con base en información de Rovira (1998), Hernández Naranjo, 2001, y Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica

En este contexto, las elecciones del 2002 se constituyen en un hito histórico en Costa Rica por ser las primeras elecciones donde fue necesario convocar a una segunda vuelta, porque ninguno de los partidos que participaron en la campaña logran el umbral del 40% requerido por la norma electoral para la elección de presidente. Otro elemento importante de señalar, es la aparición de una tercera fuerza, el Partido Acción Ciudadana (PAC) fundado en el 2001, el cual hizo de la lucha contra la corrupción un elemento fundamental de campaña. Este argumento encontró un campo fértil en el electorado que

<sup>41</sup> En las elecciones de 1986 la izquierda participó dividida en dos coaliciones, Pueblo Unido y Alianza Popular. En 1990, además de las

<sup>42</sup> Debido a que ninguno de los partidos contendientes alcanzan el umbral del 40%, se debe programar una segunda vuelta electoral.

entre las expectativas que tenía con respecto al candidato que llegara a la presidencia señalan las siguientes: “disminuir la pobreza 52,4%, controlar el costo de la vida 60,2%, lograr mayor seguridad ciudadana 63,7%, combatir la corrupción 61,2%, mejorar la condición de la gente común 71,2%, y mejorar las condiciones de los campesinos 74,1%”<sup>43</sup>

El tema de corrupción tomó mayor relevancia en la campaña del 2006, producto de los escándalos de corrupción en el 2004 que involucraron a tres de cuatro últimos presidentes en Costa Rica. Tomando en consideración la importancia dada por el PAC a la lucha contra la corrupción y sus planteamientos para defender los beneficios del Estado de Bienestar, no es de extrañar que esta agrupación política incrementara el caudal de electores para esta elección, relegando al PUSC al cuarto lugar al obtener sólo 3,56%, muy por debajo del Partido Movimiento Libertario, creado en 1997, con una orientación ideológica de derecha, el cual obtuvo un 8.5% de los votos.

El caudal electoral del PUSC se vio afectado por dos hechos. En primer lugar, dos de los ex-presidentes imputados por presuntos actos de corrupción pertenecen a dicha organización. En segundo lugar, la gestión de la Administración Pacheco de la Espriella (2002-2006) del PUSC, no fue muy satisfactoria. En encuesta realizada por la empresa Demoscopia en agosto del 2005, el 60,9% de los encuestados indicaron que “no es motivo de orgullo” que fuera presidente, y el 34.5% calificó su gestión como “mala” o “muy mala”, constituyéndose en el rechazo mas alto desde setiembre del 2003.

De acuerdo con Alfaro (2006)<sup>44</sup>, el PLN capitalizó en mayor grado la pérdida del caudal electoral del PUSC, en especial de los votantes de las provincias periféricas, las cuales le dieron el triunfo. Por su parte el PAC incrementó su caudal de votantes gracias a que aglutinó el apoyo de la oposición anti-Arias. Otro hecho relevante señalado por este autor es el importante desplazamiento ideológico que se observa, “con el cambio del eje centro-centro/derecha personificado en el PUSC-PLN, hacia un nuevo eje esta vez centro-centro/izquierda, con el protagonismo del PLN-PAC.

No obstante lo anterior, al igual que sucedió en 2002, el PAC no logró superar lo que constituye su principal obstáculo electoral: obtener mayor cantidad de votos en las provincias costeras y fronterizas a pesar de su fuerte arraigo en el centro del país. El PAC muestra debilidades para “nacionalizar” su respaldo que de no ser superadas, 2006 podría ser para el partido su mejor resultado” (Alfaro, 2006:10).

Por su parte, Hernández y Garro (2006)<sup>45</sup> aportan otro elemento importante de esta elección y es el aumento del abstencionismo, el cual además de marcar una cifra récord en elecciones presidenciales, éste obtuvo un porcentaje mayor (34,8%) el cual fue

---

<sup>43</sup> Gutierrez Ezpeleta, Ana Lucía et.al. Resquebrajándose una tradición electoral. Revista de Ciencias Sociales, Vol. IV, número 98, Universidad de Costa Rica:pp.60-61.

<sup>44</sup> Alfaro Redondo, Ronald. (2006) Elecciones nacionales 2006: Recomposición del sistema de partidos políticos. Informe Final para el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, CONARE. <http://www.conare.ac.cr>

<sup>45</sup> Hernández, Oscar y Garro, Francisco.(2006) La elección presidencial de 2006 en Costa Rica. Documento de Trabajo. Escuela de Estadística. Universidad de Costa Rica.

superior al porcentaje de electores inscritos que votó por el candidato Oscar Arias (26,1%). La evolución del abstencionismo en Costa Rica se puede apreciar en el cuadro que se muestra a continuación. Su tendencia al alza es un elemento que ha preocupado en las últimas elecciones como manifestación de pérdida de apoyo al sistema político.

*Cuadro N° 3*

**Porcentaje de electores inscritos que se abstuvieron, votaron por algún partido, o votaron nulo o en blanco, 1986-2006**

<b>Elección</b>	<b>ABST</b>	<b>PLN</b>	<b>PUSC</b>	<b>PAC</b>	<b>Otros</b>	<b>NB</b>	<b>Total</b>
1986	18,2	41,7	36,5		1,5	2,1	100
1990	18,2	37,6	41,1		1,0	2,1	100
1994	18,9	39,3	37,8		2,1	1,9	100
1998	30,0	30,2	31,9		5,8	2,1	100
2002 1 <sup>a</sup>	31,2	20,8	25,9	17,6	2,8	1,7	100
2002 2 <sup>a</sup>	39,8	24,7	34,0			1,5	100
2006	34,8	26,1	2,3	25,4	9,9	1,5	100

Fuente: Hernández y Garro, 2006:2

*Arraigo de los partidos en la ciudadanía en elecciones legislativas*

En cuanto al comportamiento del caudal electoral en elecciones legislativas, en los últimos años los ciudadanos han hecho un mayor uso del “quiebre del voto” al dar su apoyo a partidos que expresan mejor sus aspiraciones, tomando en consideración que éstos tienen mayor posibilidades de obtener algún escaño gracias al método de selección de diputados de cociente y subcociente.

Con este comportamiento, los ciudadanos han optado por una mayor distribución del poder político y restricción de los mandatos del presidente al no otorgar a las últimas cuatro administraciones mayoría legislativa (29 diputados). Esta hipótesis pareciera ser confirmada por Vargas Cullell et al (2006) que en su estudio sobre la cultura política costarricense, determinaron que “más del 70% de los encuestados están en contra de que el Presidente ignore a la Asamblea Legislativa, los partidos de oposición o a los jueces” (Vargas Cullell et al, 2006:67). En el cuadro que se muestra a continuación se presenta la conformación de la Asamblea Legislativa a partir de 1982.

Cuadro 4

## Composición de la Asamblea Legislativa, 1982-2006

Período	Control Ejecutivo	F. Gobierno		Oposición Parlamentaria				NEPP	IEO
		Abs.	%	Mayoritaria		Otros			
				Abs.	%	Abs.	%		
1982-1986	PLN Monge	33	58	18	32	6 <sup>46</sup>	10	2,27	0,43
1986-1990	PLN Arias	29	51	25	44	3 <sup>47</sup>	5	2,21	0,77
1990-1994	PUSC Calderón	29	51	25	44	3 <sup>48</sup>	5	2,21	0,77
1994-1998	PLN Figueroa	28	49	25	44	4 <sup>49</sup>	7	2,29	0,77
1998-2002	PUSC Rodríguez	27	47	23	40	7 <sup>50</sup>	13	2,55	0,67
2002-2006	PUSC Pacheco	19	33	17	30	21 <sup>51</sup>	37	3,68	0,72
2006-2010	PLN Arias	25	44	17	30	15 <sup>52</sup>	26	3,32	0,44

Fuente: Vargas, Jean Paul (2007)<sup>53</sup>

Del cuadro anterior es importante destacar que desde el período constitucional 1994-1998 se empieza a retar el predominio de los partidos protagonistas durante la época del bipartidismo (PLN y PUSC), al ser incapaz tanto el partido de gobierno como la principal fuerza de oposición, de contar con una mayoría absoluta. Esta situación obligó al

<sup>46</sup> Los otros partidos de oposición fueron el Partido Pueblo Unido (4 diputados) de orientación ideológica de izquierda, el Movimiento Nacional (1 diputado) y Acción Demócrata Alajuelense (1) que fue un partido provincial.

<sup>47</sup> Las otras fuerzas políticas representadas en la Asamblea fueron la izquierda con Pueblo Unido (1) y Alianza Popular (1), y un partido provincial, Unión Agrícola Cartaginés.

<sup>48</sup> En este período los partidos provinciales aumentan su representación a dos diputados con el Partido Unión Generala y Unión Agrícola Cartaginesa, mientras que la izquierda disminuye su representación a un diputado de Pueblo Unido.

<sup>49</sup> Los sectores de izquierda son de alguna manera representados por el Partido Fuerza Democrática (2), el Partido Unión Agrícola Cartaginés mantiene su diputado por tercera vez consecutiva e ingresa un nuevo partido el Agrario Nacional (1).

<sup>50</sup> El partido Fuerza Democrática logra incrementar su representación a tres diputados y aparecen tres nuevos partidos: Movimiento Libertario (1) con orientación ideológica de derecha, Partido Integración Nacional (1), Partido Renovación Costarricense (1), y los sectores agrícolas ahora son representados por el Partido Acción Laborista Agrícola.

<sup>51</sup> Una tercera fuerza aparece en escena con el Partido Acción Ciudadana creado en el 2001, que además de obligar a una segunda vuelta electoral en el nivel presidencial, se impone como tercera fuerza legislativa al alcanzar 14 diputados. Las otras fuerzas representadas fueron el Movimiento Libertario que logró un aumento sustancial en el número de diputados, al obtener 6 escaños, y el Partido Renovación Costarricense (1).

<sup>52</sup> El PAC incrementa en tres el número de sus diputados, el Movimiento Libertario mantiene sus escaños (6), mientras que el PUSC es el gran perdedor al disminuir su representación a sólo cinco diputados. El resto de los partidos defienden intereses específicos como el Partido Accesibilidad sin exclusión (1), Restauración Nacional (1), y Frente Amplio (1), y la izquierda que vuelve a ser representada ahora por el Frente Amplio.

<sup>53</sup> Vargas, Jean Paul (2007). Tipología de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo en el Sistema Presidencialista costarricense (Tesis de doctorado del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas) Universidad de Costa Rica.

gobierno a desarrollar nuevas estrategias de negociación para establecer coaliciones mínimas ganadoras con los partidos pequeños de oposición.

Sin embargo, estas coaliciones fueron coyunturales y le servían sólo para aprobar legislación que requería de mayoría absoluta, pero le era necesario negociar con la principal fuerza de oposición (PUSC) con el fin de lograr la mayoría calificada (38 votos) que se requería para la aprobación de proyectos de Ley estratégicos como el de reforma tributaria y la reforma a las Leyes de Pensiones para los educadores y empleados públicos.

A pesar del pacto alcanzado entre el Presidente Figueres y el presidente del PUSC para avanzar en las decisiones de agenda nacional, la fracción del PUSC en la Asamblea utilizó también el “recurso de negociaciones de agenda múltiple para asegurar la incorporación de sus intereses en la legislación aprobada por mayoría simple, así como su capacidad de veto informal y de presión para ser incluida en las mesas de negociación-rompimiento de quórum, uso de la palabra por largos períodos de tiempo y presentación de mociones para obstaculizar el proceso de votación”(Vargas, 2007:554).

Para el período constitucional 1998-2002, es importante destacar otro elemento que afectará el funcionamiento de la Asamblea Legislativa. Además de mantenerse la situación de que ningún partido político logra conformar una mayoría, se debe enfrentar los efectos de la eliminación de las partidas específicas<sup>54</sup> las cuales eran utilizadas tanto como incentivos para mantener la disciplina partidaria de la fracción de gobierno como instrumento de negociación con partidos minoritarios.

También, previo a la elección de diputados para este período los partidos protagonistas del bipartidismo (PLN y PUSC) habían decidido introducir cambios al mecanismo de elección de sus candidatos, para que estos fueran electos de forma popular por las bases partidarias, lo cual originó fuertes luchas intrapartidarias.

Tal método se mantuvo para las elecciones del 2002-2006, lo cual agrava la crisis tanto del funcionamiento hacia lo interno de la Asamblea Legislativa como en las relaciones entre poderes, ya que la pérdida de disciplina, la imposibilidad de crear mayorías de los partidos tradicionales y el surgimiento de una tercera fuerza de oposición importante, dificultó las posibilidades de negociación. Como muestra de los problemas de disciplina, se puede mencionar que en el transcurso de las dos primeras legislaturas dos fuerzas de oposición emergentes, Movimiento Libertario y Partido Acción Ciudadana, enfrentaron divisiones internas que llevó a la separación de algunos de sus miembros. El primero perdió uno de sus diputados y el PAC seis. Estos diputados conformaron un grupo de diputados independientes denominado Bloque Patriótico. A éstas la siguieron dos diputados del PUSC y dos del PLN. En total, 11 diputados de oposición habían conformados nuevos grupos lo cual debilitó a la oposición.

---

<sup>54</sup> Estas partidas específicas eran asignaciones presupuestarias incluidas en el presupuesto general de la República, las cuales se distribuían entre los diputados de la fracción de gobierno para financiar obras comunales.

En este panorama de no mayorías parlamentarias, baja disciplina partidaria y divisiones al interior de los partidos, se unió la discusión de temas políticos como la reforma fiscal, control de donaciones políticas, reformas electorales, cambios a la Ley del Instituto Costarricense de Electricidad y al final de período el envío a la Asamblea Legislativa por parte del Presidente del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el cual va más allá de aspectos comerciales, al incluir modificaciones en otras áreas como la apertura del mercado de las telecomunicaciones, de los servicios de seguro, propiedad intelectual, entre otros. Con una agenda tan compleja no es de extrañar que el período 2002-2006 fuera un período de entramamiento de las decisiones en la Asamblea Legislativa.

Con la experiencia del período anterior, para las elecciones del 2006 los partidos tradicionales (PLN Y PUSC) cambiaron el sistema de elección interna de los candidatos a diputados, con el fin de lograr una mayor cohesión y disciplina interna. Esta variación consistió en la combinación de la designación de algunos candidatos a diputados por parte del presidente con designaciones del resto por parte de las asambleas nacionales de los partidos, hasta el desarrollo de cursos doctrinarios y suscripción de compromisos éticos por parte de los candidatos a diputados, como en el caso del PAC.

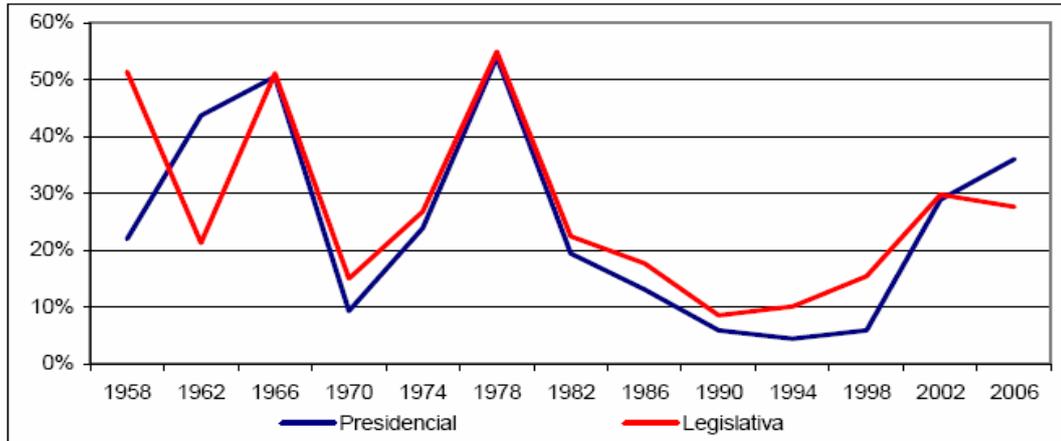
A pesar de estos cambios y el llamado de los candidatos presidenciales a los votantes a apoyar a los partidos en las tres papeletas (elección de presidente, diputados y municipales), se repitió en el 2006 la no constitución de mayorías parlamentarias, lo cual ha obligado a todas las fuerzas a desarrollar mayores estrategias de negociación.

Los resultados mostrados hasta el momento, muestran la fragilidad de los partidos políticos costarricenses. Tal situación se hace más evidente por medio de dos indicadores: volatilidad electoral, referida a cambios en las preferencias partidarias de una elección a otra, y el desalineamiento partidario, referida a cambios en las lealtades partidarias.

Tal y como se muestra en la gráfica a continuación, la volatilidad entre las elecciones del 2002 y 2006 muestra niveles más altos que en la era del bipartidismo (1986-1998), pero inferior a la alcanzada en otros períodos como 1958, 1966 y 1978. También se observa que, si bien la volatilidad ha tenido un comportamiento similar en ambas elecciones, legislativas y presidenciales, en el 2002 y 2006 se observa una mayor variación en las elecciones presidenciales.

Gráfico N° 1

### Volatilidad electoral según tipo de elección 1953-2006



Fuente: Alfaro, Ronald (2006). Elecciones nacionales 2006 en Costa Rica y la recomposición del sistema de partidos políticos. Estado de la Nación. Pp. 19.

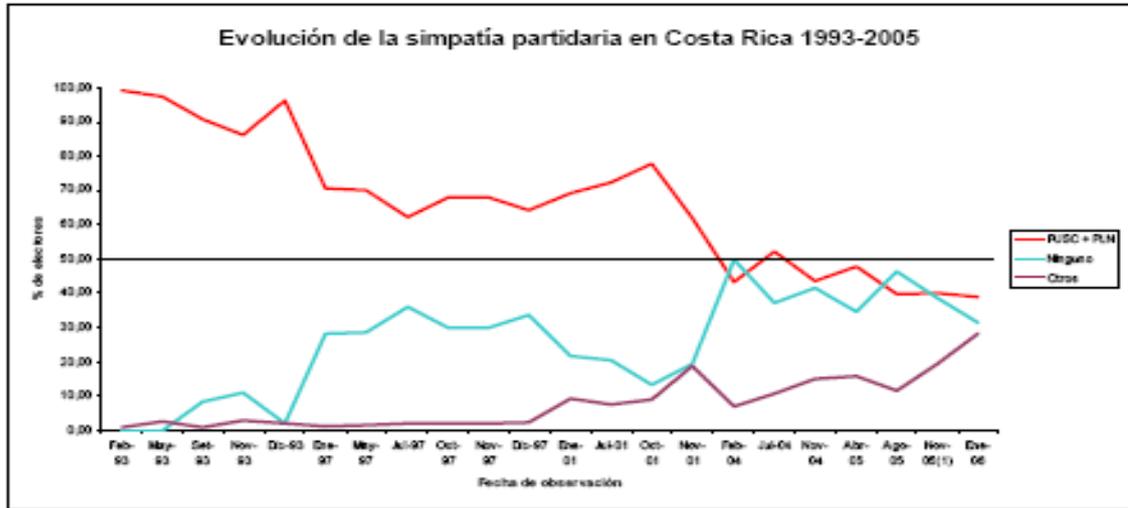
En cuanto al desalineamiento partidario, tal y como lo señala Sánchez (2003)<sup>55</sup> éste empezó desde mediados de los noventa. Tal aseveración es sustentada por Vargas Cullell (2006)<sup>56</sup>, quien indica que “...si en 1991 más del 95% de las personas se declaraban simpatizantes del PLN y del PUSC, esta proporción había bajado a aproximadamente el 65% del electorado en 1997” (Vargas Cullell, 2006:8). Tal y como se aprecia en el gráfico 2 (Vargas Cullell, 2006:9), a lo largo del 2005 la simpatía por los partidos tradicionales descendió a niveles inferiores al 40%.

<sup>55</sup> Sánchez, Fernando. (2003) “Desalineamiento electoral en Costa Rica”. Revista de Ciencias Sociales. 4(98) pp:29-56.

<sup>56</sup> Vargas Cullell, Jorge (2006). La volatilidad de las preferencias electorales en el proceso electoral 2005-2006. Estado de la Nación.

Gráfico N° 2

**Evolución de la simpatía partidaria en Costa Rica, 1993-2005**



Fuente: elaboración con base en las encuestas La Nación-Unimer RI  
 Nota: La pregunta dice: "¿Con cuál partido simpatiza usted?"

Esta disminución en la simpatía partidaria, concuerda con la baja confianza de los ciudadanos en los partidos políticos la cual se ubicó en un 36% para el 2006, en una escala de 0 a 100, en el último lugar de las valoraciones de confianza en instituciones y organizaciones, tal y como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro N° 5

**Confianza promedio en valores, instituciones y organizaciones**

Institución	2004	2006
Apoyo al sistema político	75	72
Orgullo en el sistema político	74	70
Defensoría de los Habitantes	73	71
Caja Costarricense del Seguro Social	72	62
Medios de comunicación	71	68
Tribuna Supremo de Elecciones	71	67
Iglesia Católica	67	64
Elecciones	66	61
Contraloría General de la República	64	63
Corte Suprema de Justicia	62	57
Policía	58	42
Gobierno Nacional	58	53
Tribunales de Justicia	57	51
Municipalidad	57	49
Asamblea Legislativa	53	49
Partidos Políticos	35	36

Fuente: Vargas Cullell, J. et al. (2006). Cultura Política de la Democracia en Costa Rica: 2006.

Para finalizar la sección del sistema de partidos políticos, queremos destacar que al igual que la confianza de los ciudadanos en las instituciones costarricenses ha disminuido,

también lo ha hecho su apoyo al sistema, medido por el índice de apoyo<sup>57</sup> elaborado por el Dr. Michell Seligson y que ha sido aplicado para el caso costarricense desde 1978.

Llama la atención que el apoyo al sistema para el 2006 (64%) se encuentra en un nivel inferior incluso del obtenido en la etapa de la dura crisis económica que atravesó el país en 1980, y que obligó a tomar decisiones de política pública de alto costo político, como la devaluación abrupta del dólar, eliminación de subsidios a productos agrícolas, aumento de tarifas en servicios públicos, entre otras. Sin embargo, el apoyo del 2006 es ligeramente superior al observado en 1999. A pesar de lo anterior, pareciera irreversible la tendencia de disminución al apoyo del sistema político costarricense tal y como se aprecia en el cuadro a continuación. A pesar de lo anterior, este nivel de apoyo es superior al mostrado en América Latina, donde para el 2006 Ecuador (37.4) muestra el nivel más bajo, Chile (53,2) se ubica muy por debajo de Costa Rica a pesar de sus éxitos en mejorar la capacidad de respuesta del sistema y México (60.8) un poco por debajo de Costa Rica. Del resto de países centroamericanos, El Salvador muestra un mayor apoyo (55.4), seguido por Honduras (55.0), Guatemala (52.2), Panamá (46.6) y Nicaragua se ubica en el último lugar con un 45.3%.

Cuadro 6

**Evolución del apoyo al sistema en Costa Rica (1978-2005)**  
**- promedios en una escala 0-100 -**

<b>Períodos del Sistema de Partidos</b>	<b>Año</b>	<b>Promedio de apoyo</b>
<b>Pluralismo Bimodal</b> Crisis económica 1980-82 Participación electoral promedio: 80%	<b>1978*</b>	<b>79</b>
	<b>1980*</b>	<b>76</b>
	<b>1983*</b>	<b>87</b>
	<b>1985*</b>	<b>83</b>
<b>Bipartidismo</b> Inicio de reactivación económica e introducción modelo de promoción de exportaciones. Participación electoral promedio: 80%	<b>1987**</b>	<b>78</b>
	<b>1990*</b>	<b>74</b>
	<b>1995*</b>	<b>72</b>
<b>Multipartidismo moderado</b> Participación electoral: 65-70%	<b>1999**</b>	<b>61</b>
	<b>2002*</b>	<b>68</b>
	<b>2004**</b>	<b>68</b>
	<b>2006**</b>	<b>64</b>

\*Muestra Area Metropolitana de San José

\*\* Muestra Nacional.

Fuente: Vargas Cullell et.al. ,2006:50

<sup>57</sup> Este índice se elabora a partir de respuestas brindadas por los entrevistados a cinco preguntas: ¿hasta qué punto cree que los tribunales de justicia de Costa Rica garantizan un juicio justo? ¿Hasta que punto tiene respeto por las instituciones políticas de Costa Rica?, ¿Hasta qué punto cree que los derechos básicos del ciudadano están bien protegidos por el sistema político costarricense?, ¿Hasta qué punto se siente orgulloso de vivir bajo el sistema político costarricense?, ¿Hasta qué punto piensa que deba apoyar al sistema político costarricense? (Vargas Cullell, et.al., 2006:49)

### III. Características del Presidencialismo costarricense

#### *Diseño Institucional*

Al igual que otros países Latinoamericanos, Costa Rica tiene un régimen presidencialista, con tres poderes distintos e independientes entre sí: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El Art. 9 de la Constitución Política de 1949 y sus reformas, establece que ninguno de los poderes puede delegar el ejercicio de sus funciones. Adicionalmente, la constitución establece mecanismos de control entre los poderes y en especial sobre el Poder Ejecutivo, lo cual hace que el presidencialismo costarricense sea considerado por diversos autores como un presidencialismo débil.

#### (a) Mandato

De acuerdo con la Constitución Política de 1949, el Presidente de la República es electo por un mandato de cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata.<sup>58</sup> Junto a él son electo dos Vicepresidentes. El período presidencial comienza el 8 de mayo del año en que se efectúa la elección.

Los diputados de la Asamblea Legislativa, que es un parlamento unicameral, son electos simultáneamente con el Presidente por cuatro años sin posibilidad de reelección inmediata. El período de sus funciones comienza el primero de mayo del año de su elección.

Tal y como lo establece Colomer (2001)<sup>59</sup>, la no posibilidad de reelección inmediata del presidente y diputados está orientada a reducir la oportunidad de conductas autointeresadas de los actores políticos y la concentración de poder en caso de gobiernos unificados. También crea ventajas al Presidente en cuanto a las relaciones entre poder gracias a la posibilidad de reforzar la disciplina de su partido e imponer iniciativas presidenciales. Este mismo autor indica que podría generarse un mayor equilibrio de Poderes cuando el Presidente tiene prohibida completamente la reelección y los diputados pueden ser reelectos, que había sido el caso en Costa Rica desde 1966 hasta antes de la elección del 2006.

#### (b) Control Horizontal

Aguilar (2002)<sup>60</sup> define el modelo de “pesos y contrapesos” como aquel que evita la concentración del poder por medio de permitir la injerencia legítima parcial a un poder en los asuntos del otro, como por ejemplo otorgar derecho de veto u otro poder legislativo al

---

<sup>58</sup> La reelección se había prohibido por Ley No.4349 del 11 de julio de 1969. Sin embargo, mediante voto de la Sala Constitucional, se volvió a permitir la reelección a partir de la elección del 2006.

<sup>59</sup> Colomer, Joseph (2001) *Instituciones políticas*. Barcelona: Editorial Ariel

<sup>60</sup> Aguilar, José. “Oposición y separación de poderes: la estructura institucional del conflicto, 1867-1872”, en María Amparo Casar e Ignacio Marván, coordinadores (2002). *Gobernar sin mayorías*. México 1867-1997, CIDE. México: Taurus.

Presidente; así como permitir el control legislativo sobre la función del Ejecutivo. En Costa Rica, la Constitución de 1949 creó un Estado con fuertes mecanismos de control horizontal, tal y como se aprecia en el cuadro siguiente. El control administrativo recae sobre la Contraloría General de la República y la Defensoría de los Habitantes.

Cuadro N° 7

<b>Ámbito de Control entre Poderes</b>
<b>Poderes Legislativos del Presidente</b>
<p>Artículo 123: Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa en la formación de las leyes corresponde a cualquiera de los miembros de la Asamblea Legislativa y del Poder Ejecutivo, por medio de los Ministros de Gobierno.</p> <p>Artículo 125: Si el Poder Ejecutivo no aprobare el proyecto de ley votado por la Asamblea, lo vetará y lo devolverá con las objeciones pertinentes. Artículo 126: Dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha en que se haya recibido un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Legislativa, el Poder Ejecutivo podrá objetarlo. Si no lo objeta dentro de este plazo no podrá dejar de sancionarlo y publicarlo.</p> <p>Artículo 140:</p> <p>3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;</p> <p>4) En los recesos de la Asamblea Legislativa, decretar la suspensión de derechos y garantías y dar cuenta inmediata a la Asamblea Legislativa.</p> <p>5) Ejercer iniciativa en la formación de las leyes y el derecho de veto</p> <p>14) Convocar a la Asamblea Legislativa a sesiones ordinarias y extraordinarias</p>
<b>Control del Legislativo sobre el Ejecutivo</b>
<p>Art. 127: El proyecto vetado por el Ejecutivo que fuere nuevamente aprobado por dos tercios de votos del total de miembros de la Asamblea, quedará sancionado y se mandará a ejecutar como Ley de la República.</p> <p>Art. 125: No procede el veto en cuanto al proyecto que aprueba el Presupuesto Ordinario de la República.</p> <p>Art. 139:</p> <p>4) Presentar a la Asamblea Legislativa, al iniciarse el primer período anual de sesiones, un mensaje escrito relativo a los diversos asuntos de la Administración y al estado político de la República.<sup>61</sup></p> <p>Art. 140:</p> <p>11) Rendir a la Asamblea Legislativa los informes que ésta le solicite en uso de sus atribuciones,</p> <p>15) Enviar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Presupuesto Nacional.</p> <p>Art. 144: Los Ministros de Gobierno presentarán a la Asamblea Legislativa cada año, dentro de los primeros quince días del primer período de sesiones ordinarias, una memoria sobre los asuntos de su dependencia.</p> <p>Art. 121, inciso 24) establece la posibilidad de censura a Ministros para lo cual se requiere de dos tercios de los votos de los diputados.</p>
<b>Control Constitucional</b>
<p>Ley No. 7128 de junio de 1998 de reforma al Art. 10 de la Constitución: “Artículo 10: Corresponderá a una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia declarar, por mayoría absoluta de sus miembros, la inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos a Derecho Público...Le corresponde además: a) dirimir los conflictos de competencia entre los dos poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, así como en las demás entidades u órganos que indique la ley; b) conocer la consulta sobre proyectos de reforma constitucional, de aprobación de convenios o tratados internacionales y de otros proyectos de ley, según se disponga en la ley”.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Constitución Política de Costa Rica.

Sin embargo, el funcionamiento de los controles entre los poderes Ejecutivo y Legislativo depende de la capacidad de acción de la oposición y del mismo Ejecutivo.

### (c) Relación del Presidente con el Gabinete y Reglas de Juego Legislativo

El artículo 141 de la Constitución Política establece que “para el despacho de los negocios que correspondan al Poder Ejecutivo habrá los Ministros de Gobierno que determine la ley. Se podrá encargar a un solo Ministro dos o más Carteras”. La

<sup>61</sup> Es importante destacar que este instrumento de control tiene una efectividad limitada porque los diputados sólo analizan el mensaje los primeros dos días hábiles después de la presentación del mismo cada 1 de mayo. No hay una discusión entre el Presidente y los diputados como sí sucede en el caso español.

designación y remoción de estos ministros recae exclusivamente en el Presidente. En la actualidad existen 16 ministerios.<sup>62</sup>

El Presidente y los Ministros integran un Consejo de Ministros (art. 147 CP) y son solidariamente responsables por el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga. La responsabilidad por los actos del Consejo de Gobierno alcanzará a todos los que hayan concurrido con su voto a dictar el acuerdo respectivo (Art.148 CP). Tal responsabilidad sólo podrá reclamarse mientras se encuentren en el ejercicio de su cargo y hasta cuatro años después de haber cesado sus funciones (así reformado por la Ley No. 8004 del 22 de junio del 2000).

El Presidente asume la coordinación política e interinstitucional del gabinete presidencial, según lo establecido en el art. 147 de la CP. Sin embargo, durante la actual administración del Presidente Arias, la coordinación interinstitucional tanto al interior del Poder Ejecutivo como entre éste y el Legislativo le ha sido encomendada al Ministro de la Presidencia.

Durante la administración 2002-2006 se dio una de las conformaciones de Gabinete más heterogénea al involucrar tanto personas que pertenecían a partidos de la oposición como provenientes del sector privado. Esta heterogeneidad dio como resultado que al final de la administración 19 ministros, viceministros y presidentes de instituciones autónomas hubieran renunciado a su cargo.

Durante la actual administración Arias Sánchez, durante su toma de posesión el Presidente indicó que a sus ministros exigiría probidad absoluta y una completa entrega a las funciones de su cargo. Sin embargo, durante su primer año de gestión se han dado algunos conflictos en torno al Ministro de Planificación, lo cual ha creado un nivel de conflicto con la Asamblea Legislativa, dada sus sugerencias de estrategia en torno al próximo referéndum sobre el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana.

### *Eficacia del Ejecutivo en el Proceso Legislativo*

En el presidencialismo bajo una situación de gobierno unificado, es decir que el Presidente cuenta con una mayoría en el Congreso, y alta disciplina partidaria es de esperarse que la capacidad de influencia del Ejecutivo en el proceso legislativo sea alta. Lo contrario ocurriría en situaciones de gobierno dividido, siempre y cuando la capacidad de acción de la oposición sea alta. El presidente podrá beneficiarse de una situación de gobierno dividido, en términos de tener mayor éxito en la incidencia del proceso

---

<sup>62</sup> 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 Tecnología

legislativo, en la medida en que existe fragmentación de la oposición que le posibilite hacer distintas alianzas para conformar mayorías.

En esta sección, se analizará la eficacia del Ejecutivo en el proceso legislativo por medio del análisis de la capacidad de acción de la oposición parlamentaria, para lo cual se utilizarán los siguientes indicadores: sistemas de comité en el Congreso, e índice efectivo de oposición parlamentaria

(a) Sistemas de Comité en el Congreso.

La importancia de estudiar este elemento radica en que pueden convertirse en una oportunidad para el ejercicio de la oposición al permitir mayores negociaciones políticas y ejercicio del veto.

La Asamblea Legislativa de Costa Rica está constituida por 57 diputados que son electos por provincias pero que tienen representación nacional, es decir actúan por la nación. Para que la Asamblea pueda sesionar se necesita la concurrencia de dos tercios del total de sus miembros (38 diputados). Esta norma ha sido muy utilizada por la oposición, para romper el quórum en discusiones donde quieren obligar a la fracción de gobierno a la negociación.

Además de las sesiones plenarias, la Asamblea cuenta con Comisiones las cuales son de tres tipos: a) Comisiones con Potestad Legislativa Plena, b) Comisiones Permanentes Ordinarias, c) Comisiones Permanentes Especiales.

(b) Comisiones con Potestad Legislativa Plena

En Plenario de la Asamblea delega en estas Comisiones, mediante mayoría calificada (38 votos) proyectos de ley para que sean discutidos y aprobados sin necesidad de tramitarse ante el Plenario. La potestad de proponer al Plenario la conformación de estas Comisiones recae en el Presidente de la Asamblea. Tanto el Directorio de la Asamblea como la conformación de estas comisiones se realiza al comenzar cada legislatura (1 de mayo de cada año).

Existen tres Comisiones Legislativas Plenas integradas por 19 diputados. En la conformación de las mismas se debe garantizar que su composición sea proporcional al número de diputados de los partidos políticos representados en el Congreso. En la presente administración 2006-2010, la presidencia de las tres comisiones ha sido dada a diputados de la fracción de gobierno (PLN). Sólo en una de las tres Comisiones la presidencia es asumida por el principal partido de oposición el PAC.

### (c) Comisiones Permanentes Ordinarias

Existen seis Comisiones Permanentes Ordinarias<sup>63</sup> las cuales estudian temas específicos y cualquier otro que el Presidente de la Asamblea les asigne. Al igual que en el caso anterior, durante la presente administración cinco de las seis Comisiones son presididas por el partido de gobierno. El principal partido de oposición (PAC) sólo logró la presidencia de la Comisión de Gobierno y Administración que analiza los asuntos municipales y de ciertos ministerios.

### (d) Comisiones Permanentes Especiales

Existen 10 de estas Comisiones<sup>64</sup>, de las cuales la fracción de gobierno preside el 50% de ellas, en especial las más estratégicas como son la Comisión de Relaciones Internacionales y Comercio Exterior, la cual debe analizar y recomendar la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana y la agenda complementaria al mismo. En esta Comisión, la fracción de gobierno en alianza con algunos partidos de oposición de derecha (Movimiento Libertario) y centro/derecha (PUSC) tienen la mayoría (seis de nueve diputados). El principal partido de oposición (PAC) cuenta con sólo tres diputados.

Del resto de Comisiones, dos son presididas por el Partido Unidad Social Cristiana que ha formado alianza con la fracción de gobierno durante esta legislatura. Una de ellas es la Comisión de Control de Ingreso y el Gasto Público que normalmente es presidida por la fracción de gobierno dado que ella analiza Presupuesto Anual de la República. Otro aliado de la fracción de gobierno es el Partido Unión Nacional, el cual preside la Comisión de Juventud, Niñez y adolescencia.

### (e) Comisiones Especiales

Estas están conformadas por las estipuladas en la Constitución Política y las creadas por la Asamblea para estudiar determinados asuntos o para cumplir con una misión investigadora. Estas Comisiones<sup>65</sup> están conformadas por tres o siete diputados y deben rendir informe al Plenario. En la actualidad existen cuatro Comisiones Especiales, de las cuales el 50% están presididas por el PLN y el otro 50% por el PAC.

En conclusión, la conformación de las Comisiones en la Asamblea Legislativa durante la primera legislatura de la presente administración nos muestra que la fracción de gobierno, aunque no tiene mayoría, mantiene el control del funcionamiento de las Comisiones gracias a las alianzas que ha logrado formar con algunos partidos de oposición, en

---

<sup>63</sup> Las Comisiones Permanentes Ordinarias son: Agropecuario y Recursos Naturales, Económico, Gobierno y Administración, Hacendarios, Jurídicos y Sociales.

<sup>64</sup> Las Comisiones Permanentes Especiales son: Ambiente; Consultas de Constitucionalidad; Control para el Ingreso y el Gasto Público; Honores; Juventud, Niñez y Adolescencia; Relaciones Internacionales y Comercio Exterior; Mujer; Narcotráfico; Nombramientos; y Turismo.

<sup>65</sup> Las Comisiones son: Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo, Reformas Electorales y Partidos Políticos, Comisión Especial sobre Ciencia y Tecnología y Comisión Especial de Derechos Humanos.

especial el Partido Unidad Social Cristiana, el Partido Movimiento Libertario y el Partido Unión Nacional, este último cuenta con sólo un diputado en la Asamblea.

### *Índice de Efectividad de la Oposición*

El Índice de Efectividad de la Oposición (IEO) desarrollado por Altman & Pérez-Liñán (2000)<sup>66</sup> es un promedio ponderado de los partidos de gobierno, tendiente a medir el poder de la oposición. 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 y Martínez, 2001)<sup>67</sup>.

La interpretación de dicho índice es la siguiente. Si el IEO es igual a 0 se interpreta que la fracción de gobierno controla la Asamblea Legislativa. Si es igual a 1, nos indica que la oposición y el gobierno tienen el mismo poder. Si es inferior a 1 indica que la oposición es menos poderosa.

Cuadro N° 8

<b>Fragmentación de la Asamblea Legislativa e Índice Efectivo de Oposición</b>			
<b>Administración</b>	<b>% escaños fracción Gob.</b>	<b>NEPP</b>	<b>IEO (NEPP)</b>
Monge Alvarez(1982-1986 )	58	2,27	0,43
Arias Sánchez(1986-1990)	51	2,21	0,77
Calderón Fournier(1990-1994)	51	2,21	0,77
Figueres Olsen (1994-1998)	49	2,29	0,77
Rodríguez Echeverría(1998-2002)	47	2,55	0,67
Pacheco de la Espriella (2002-2006)	33	3,68	0,72
Arias Sánchez (2006-2010)	44	3,32	0,44

Fuente: Vargas, Jean Paul (2007)

Del cuadro anterior se pueden extraer varias conclusiones. En primer lugar, se evidencia que la existencia de un gobierno dividido no implica automáticamente capacidad de influencia de la oposición. Vemos como durante la actual administración el índice efectivo de oposición está más cercano a 0 que en la administración Figueres a pesar de que el Partido tenía un mayor porcentaje de escaños en el Congreso.

En segundo lugar, parece confirmarse la hipótesis de Altman (2001:4)<sup>68</sup> de que cuanto más fragmentada está la oposición, el Presidente y su fracción de gobierno tienen mayores mecanismos para coaligarse con algunos partidos de oposición y lograr mayorías legislativas. En tercer lugar, se evidencia que en sistemas presidencialistas con sistemas políticos bipartidistas, es más difícil lograr negociación con la oposición. Vemos que durante el período 1986-1988 el IEO fue cercano a 1, lo que significa que la oposición estaba en una situación de poder bastante fuerte.

<sup>66</sup> Citado en 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. En: [www.iigov.org](http://www.iigov.org)

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid

En consonancia con este Índice y la débil representación de los principales partidos de oposición en los Comité de la Asamblea Legislativa, la estrategia más utilizada por la oposición en las últimas administraciones ha sido una estrategia de confrontación con el Ejecutivo, y el uso de la legislatura para movilizar la opinión pública, en especial en temas estratégicos como el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y República Dominicana.

En el caso de la administración Pacheco de la Espriella se explica que el IEO haya sido más cercano a 1, es decir el Ejecutivo y el Congreso estaban en una situación de poder bastante similar, porque durante esta administración se presentó el mayor transfugismo entre los partidos de oposición. El PAC, principal partido de oposición perdió seis de sus catorce diputados por diferencias internas. Estos diputados se declararon independientes y constituyeron el Bloque Patriótico. Como resultado de este casi equilibrio de fuerza entre los poderes, la productividad legislativa durante esa administración fue la más baja de la historia, dado que sólo se aprobaron 30 de los 68 proyectos enviados a Plenarios por la Comisiones de la Asamblea,<sup>69</sup> siendo la mayoría de estos proyectos poco relevantes dentro de la agenda pública nacional.

A pesar de lo anterior, el Poder Ejecutivo ha hecho muy poco uso de uno de los instrumentos para propiciar negociación que es la posibilidad del veto. El mayor número de vetos presidenciales se presentaron en el 2004 con 17 situaciones de veto, seguido pro 1998 con 14 vetos.

A manera de conclusión de esta sección, se puede indicar que el nivel de fragmentación de la oposición ha impedido a la oposición ejercer mayor influencia. Por su parte, esta fragmentación y aumento del número de fuerzas políticas representadas en el Congreso parecen haber ayudado a incrementar un poco el poder del Ejecutivo sobre el Legislativo.

#### **IV. Espacios de Participación Ciudadana en el Proceso Legislativo**

A finales de la década de los noventa e inicios del Siglo XXI, en la sociedad costarricense se crearon dos nuevos espacios de incidencia de los ciudadanos en el proceso legislativo. Estos espacios son: a) Iniciativa Popular y b) Referéndum. A continuación describiremos cada uno de ellos.

##### ***4.1 Iniciativa Popular***

La primera acción tomada para promover la incidencia ciudadana en el proceso legislativo fue la creación el 13 de abril de 1999 de la Oficina de Iniciativa Popular en la Asamblea Legislativa, con el fin de: a) brindar información a los ciudadanos sobre el quehacer legislativo<sup>70</sup>, b) recibir anteproyectos de ley de parte de cualquier ciudadano,

---

<sup>69</sup> Periódico La Nación. Sección Nacionales del día Lunes 14 de noviembre, 2005. En: [www.nacion.com](http://www.nacion.com)

<sup>70</sup> Esto incluye composición de comisiones legislativas, estado de la situación de los proyectos de ley en trámite, orden del día del Plenario y las Comisiones, legislación aprobada, de las Actas del Plenario y de Comisiones.

iniciativas que una vez resumidas son puesta mensualmente en conocimiento de los diputados y de sus asesores, con el propósito de que aquellas que resulten de su interés sean acogidas por ellos para su trámite en la corriente legislativa. Para presentar este tipo de iniciativa no se requiere de un formato en particular, sólo la firma de quien hace la propuesta y el número telefónico para ser localizado en caso de que su propuesta sea de interés de alguno de los diputados.

Desde su creación hasta el 2007, la mayor parte de la actividad de dicha Oficina se ha orientado a la información de los ciudadanos, siendo muy pocas las iniciativas presentadas, un total de 599.

*Cuadro N° 9*

**Oficina de Iniciativa Popular. Distribución de las consultas por tipo, 1999-2007**

<b>Tipo Consulta</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Valores Abs</b>	<b>1,059</b>	<b>8,023</b>	<b>7,370</b>	<b>15,177</b>	<b>12,123</b>	<b>12,775</b>	<b>13,812</b>	<b>14,310</b>	<b>10,748</b>
Información	993	7,977	7,032	15,103	12,042	12,703	13,754	14,216	10,711
Iniciativa Popular	66	46	68	74	81	72	58	94	37
<b>Valores Relativos</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
Información	93,77	99,43	99,08	99,52	99,34	99,44	99,58	99,35	99,66
Iniciativa Popular	6,23	0,57	0,92	0,48	0,66	0,56	0,42	0,65	0,34

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida en la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa.

Si analizamos la tasa de éxito de la influencia ciudadana en el proceso legislativo, en términos de número de iniciativas aprobadas y proyectos que ya son Ley de la República, vemos que los resultados son muy bajo (1,33%). Esto podría explicarse en parte por el bajo nivel de confianza de los ciudadanos en la Asamblea Legislativa (49% para el 2006) y la poca motivación hacia la participación ciudadana.

Con respecto a la participación ciudadana, Vargas Cullell et al (2006) en el reciente estudio sobre la cultura política costarricense, determinaron que el 10% de los entrevistados no hacían uso de ningún tipo de participación. El 13.4% sólo ejercía su derecho al voto y un 8,3% participa en todos los ámbitos de la vida en sociedad.

Cuadro N° 10

**Iniciativas Populares presentadas y convertida en Ley desde 1999**

<b>Característica</b>	<b>Absoluto</b>	<b>Relativo</b>
Total Recibidas	599	100
Recibidas para estudio	423	70,6
Puestas en Corriente Legislativa	61	10,18
Proyectos Dictaminados	35	17,11
Proyecto en el Orden del Día de Comisiones	31	5,18
Proyectos que ya son Ley	8	1,33

*Fuente: Elaboración propia con base a datos de Asamblea Legislativa*

#### **4.2 Referéndum**

Mediante Ley No.8281 de Reforma de los artículos 105, 123, 124, 129, 195 y 102 de la Constitución Política, se creó la figura del Referéndum. Concretamente, la Reforma al Artículo 105 indica:

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

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

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

De lo anterior se desprende que en el caso costarricense existen tres tipos de referéndum:

- Por iniciativa popular: A solicitud de al menos un 5% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, los cuales en el 2007 son 132,270 electores si se hubiera aplicado esta modalidad.
- Legislativo: Que se realiza si así lo aprueban las 2/3 partes de los diputados (38).
- Ejecutivo: Cuando lo solicita el Poder Ejecutivo vía decreto y si así lo aprueba la mayoría absoluta de la Asamblea Legislativa.

El 7 de octubre del 2007 se celebrará por primera vez en Costa Rica un Referéndum para decidir si se aprueba o no el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana. La consulta al Tribunal Supremo de Elecciones sobre la aplicación de este nuevo instrumento fue realizada por el Ex -Diputado del Partido Liberación Nacional y opositor a la aprobación de dicho Tratado, Dr. José Miguel Corrales.

En abril del 2007, el Tribunal Supremo de Elecciones resolvió que sí se podía someter a consulta popular el Tratado negociado y suscrito por el Ejecutivo, en la figura de su Ministro de Comercio Exterior, en agosto del 2004.

Alrededor de este fallo se creó rápidamente consenso entre todas las fuerzas políticas, debido al entramamiento que la discusión de este Tratado venía ocasionando en la Asamblea Legislativa desde que éste fuera remitido a esta institución a finales de la Administración Pacheco de la Espriella, envío que no estuvo ajeno a una fuerte presión social y política para que no se hiciera.

Gracias a este consenso, el 18 de abril del 2007 el Ministro de la Presidencia llevó al Presidente de la Asamblea Legislativa el decreto mediante el cual se solicita la aplicación de este mecanismo. Tal solicitud fue rápidamente votada afirmativamente, lo cual dio inicio al proceso. La convocatoria oficial por parte del Tribunal Supremo de Elecciones, se realizó el 12 de julio del 2007, una vez recibida la aprobación por parte de la Asamblea.

Sobre la marcha ha sido necesario ir tomando decisiones alrededor de los resultados de esta primera experiencia. El 19 de julio del 2007, mediante Decreto No.13-2007, se estableció el 40% de los electores inscritos como la participación mínima requerida para hacer los resultados de este referéndum vinculante. De acuerdo con las encuestas más recientes, al parecer no habrá ningún problema en alcanzar dicho porcentaje.

Otro elemento importante a destacar es que, debido a la polarización que ha causado el tema y la publicidad desplegada por los partidos políticos, gobierno, empresarios y movimiento sociales en torno a las desventajas y ventajas de este Tratado, en la más reciente encuesta de Demoscopia para el periódico al Día, en la última semana de agosto, el 70% de los entrevistados manifestaron que votarán en el referéndum por el interés que les causa este instrumento y la posibilidad de incidir por primera vez en este tipo de decisiones, aunque muchos no comprenden todavía muy bien el contenido del Tratado por su nivel de complejidad.

## **Reflexión Final**

A nivel teórico varios autores han manifestado la necesidad de realizar más estudios de caso sobre el funcionamiento de los sistemas presidencialistas, debido a que las variables de ingeniería electoral parecen no ser lo suficientemente explicativa para comprender los elementos que producen resultados tan diferentes en sistemas presidencialistas aparentemente con similar institucionalidad.

El estudio de caso que hoy se presenta, muestra que el comportamiento del presidencialismo costarricense en situaciones de gobierno dividido no ha sido igual en todos los períodos en que tal situación se ha presentado, especialmente en las últimas administraciones. Esto a pesar de los cambios introducidos en término de la posibilidad de re-elección no inmediata del presidente y la existencia de elecciones concurrentes.

El caso ha mostrado que las explicaciones deben buscarse tanto en el contexto en el cual se ubica el sistema político costarricense como en el funcionamiento del mismo sistema. Entre los elementos contextuales destaca el cambio de la estrategia económica de Costa Rica de un modelo de sustitución de importaciones hacia un modelo de promoción de exportaciones, lo cual ha hecho casi desaparecer las diferencias ideológicas entre los partidos protagonistas de la era del bipartidismo.

En cuanto a los elementos del Sistema Político, se nota una tendencia hacia la disminución del apoyo ciudadano al sistema político. Las causas de dicha disminución son múltiples aunque es difícil determinar la relación entre ellas. Entre dichas causas podrían estar el incremento de escándalos de corrupción de importantes figuras políticas aunado a una disminución en la eficiencia del sistema. Producto de lo anterior, los últimos años han mostrado una alta volatilidad electoral y desalineamiento del sistema político costarricense. Esto ha llevado a que el país muestre un sistema de partidos frágil, fragmentado y que carece de fuerte arraigo en la sociedad.

En términos de la influencia de la oposición, aunque ha surgido una tercera fuerza política en las dos últimas elecciones, la misma fragmentación de la misma le ha disminuido su capacidad de influencia.

Con respecto a la participación ciudadana en los asuntos públicos y en especial en procesos legislativos, la polarización alrededor de la discusión del TLC de quienes apoyan su ratificación para seguir profundizando la apertura comercial y quienes lo objetan en aras de la defensa del régimen de bienestar desarrollado por el país, ha despertado el interés ciudadano por sentirse actor de los procesos de elaboración de políticas públicas.

Los resultados del Referéndum del próximo 7 de octubre, sin duda alguna serán un elemento de cambio importante en el sistema político costarricense tan debilitado.

# Gobierno dividido y espacios para la incidencia de la sociedad civil: Caso de El Salvador

Dr. Álvaro Artiga-González

## I. El sistema de partidos

En El Salvador se estructuró un sistema de partidos del tipo **pluralismo polarizado** según la tipología propuesta por Sartori (1992). En parte, la explicación de este resultado descansa en la naturaleza del régimen político autoritario que prevaleciera en el país desde la época colonial, pero principalmente desde la década de 1930 (Artiga-González, 2000). En la medida en que fue imposible impulsar reformas económicas y políticas a favor de otros grupos sociales que no fuera la oligarquía terrateniente se gestó un sistema de partidos con alta polarización, con alineamientos electorales en tres polos. Sin embargo, la consolidación de éstos como partidos políticos ocurrió solo después de 1994 con la apertura del régimen. Antes de ese momento, la oferta partidista operaba en términos de gobierno y oposición aunque los partidos que ocupaban tales posiciones iban siendo sustituidos cada cierto tiempo. Aquí se da cuenta de algunas características del sistema de partidos salvadoreño cristalizadas a partir de 1994.<sup>1</sup>

### 1.1 Institucionalización

#### *Arraigo de los partidos en la Ciudadanía*

El *cuadro N° 1* muestra el caudal de los principales partidos salvadoreños en las elecciones presidenciales realizadas desde 1984. El objetivo de incluir los procesos electorales de 1984 y 1989 es poder identificar alguna tendencia con mayor perspectiva temporal. De no proceder así solamente se contaría con tres puntos de observación lo cual no sería suficiente para dar soporte empírico a la tendencia propuesta.

En términos porcentuales se nota claramente un descenso constante del caudal electoral del PDC, situado al centro, mientras aumenta el de los partidos situados en los extremos, FMLN y ARENA. Este comportamiento es ya un indicio de una competencia centrífuga. Comparte la suerte del PDC, partido opositor en el periodo autoritario, el PCN, partido de gobierno en el mismo periodo. Si estos dos últimos partidos representan la oferta partidista relevante del periodo autoritario, podría decirse que la misma ha ido siendo sustituida paulatinamente por una nueva oferta política relevante integrada por FMLN y ARENA. Este proceso habría ocurrido en 20 años. Tal sustitución estaría siendo

---

<sup>1</sup> Las primeras elecciones libres, justas y competitivas de la historia salvadoreña se realizaron en marzo de 1994, como producto de las negociaciones y acuerdos de paz que pusieron fin al conflicto armado que vivió el país desde 1981. Toda elección anterior fue no competitiva, semi-competitiva o simplemente fraudulenta. Por disputarse todos los escaños de elección popular en 1994 se les bautizó como “las elecciones del siglo”.

acompañada por un crecimiento en el total de votos válidos. Esto quiere decir que por debajo de este proceso sustitutivo, o de transferencia de preferencias partidistas de una oferta a otra, se registra un alineamiento de nuevos electores hacia los extremos del espectro político. Está claro que los partidos que predominan en la competencia presidencial en El Salvador tienen fuerte raigambre social. El *clivaje* que expresan estos partidos ha logrado ser traducido exitosamente en términos de partidos políticos mientras que la división social que expresaban el PDC y el PCN ha perdido toda relevancia política. No es de extrañar que estos dos partidos jueguen a las alianzas cuando así lo estiman conveniente sus dirigencias. Algo que es harto frecuente.

Cuadro N° 1

**Caudal electoral de los principales partidos salvadoreños en elecciones presidenciales (absoluto y porcentual)**

Año	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA	Otros	V. Válidos
1984	np	np	549,727	244,556	376,917	95,076	1,266,276
	-	-	43.41	19.31	29.77	7.51	100.00
1989	np	np	338,369	38,218	505,370	57,121	939,078
	-	-	36.03	4.07	53.82	6.08	100.00
1994	331,629 <sup>a</sup>	np	215,936	70,854	651,632	56,785	1,326,836
	24.99	-	16.27	5.34	49.11	4.29	100.00
1999	343,472 <sup>b</sup>	88,640 <sup>c</sup>	67,207	45,140	614,268	23,521	1,182,248
	29.05	7.50	5.68	3.82	51.96	1.99	100.00
2004	812,519	-	-	61,781	1,314,436	88,737 <sup>d</sup>	2,277,473
	35.68	-	-	2.71	57.71	3.90	100.00

<sup>a</sup> En coalición con CD y MNR.

<sup>b</sup> En coalición con USC.

<sup>c</sup> Coalición de los partidos CD, PD, PPL, MUDC y FE.

<sup>d</sup> Coalición CDU, PDC.

np = no participó.

Fuente: elaboración propia.

El *cuadro N° 2* muestra el caudal electoral de los mismos partidos del cuadro 1 pero para el caso de las elecciones legislativas y solamente para el periodo 1994-2006. Por razones de calendario electoral en un menor periodo (12 años) se realizaron más elecciones (5) que en el caso de la disputa presidencial.

Hablando en términos porcentuales el panorama es un poco diferente al mostrado por el cuadro 1. El PDC y PCN tuvieron mejor suerte. Si se incluye al CDU, como otro partido relevante entre FMLN y ARENA, los tres primeros alcanzaron 21.4% de los votos válidos en 2006 frente al 6.61% que obtuvieron en 2004. Es obvio que el electorado salvadoreño se comporta de manera diferente según se trate de elecciones presidenciales o legislativas. Algo que se nota incluso en el total de los votos válidos.

Si se considera que los dirigentes del CDU provienen del PDC, del cual se separaron en la década de 1980, el caudal electoral registrado en el cuadro 2 expresa también la sustitución de *clivaje* comentada más arriba. Aunque quizá sería más adecuado hablar de superposición más que de sustitución. Tanto el PDC como el PCN incrementaron su

caudal de votos. El primero desde 2000 después de sufrir su mayor descenso en 1994. El segundo incluso desde 1994. No obstante estos incrementos, FMLN y ARENA también vieron aumentar su caudal electoral. Una explicación a este comportamiento podría estar asociada con la menor importancia que tienen las elecciones legislativas frente a las presidenciales. Pero también podría expresar una elección colectiva de repartir el poder. De cara a las oportunidades para la incidencia que pueden encontrar las organizaciones sociales, puede decirse que las elecciones legislativas las brindan en mayor medida.

Cuadro N° 2

**Caudal electoral de los principales partidos salvadoreños en elecciones legislativas  
(absoluto y porcentual)**

<b>Año</b>	<b>FMLN</b>	<b>CDU</b>	<b>PDC</b>	<b>PCN</b>	<b>ARENA</b>	<b>Otros</b>	<b>V. Válidos</b>
1994	287,811	np	240,451	83,520	605,775	127,720	1,345,277
	21.4	-	17.9	6.2	45.0	9.5	100.0
1997	369,709	np	93,545	97,362	396,301	162,686	1,119,603
	33.0	-	8.4	8.7	35.4	14.5	100.0
2000	426,289	65,070	87,074	106,802	436,169	88,865	1,210,269
	35.2	5.4	7.2	8.8	36.0	7.4	100.0
2003	475,130	89,090	101,854	181,167	446,279	105,207	1,398,727
	34.0	6.4	7.3	13.0	31.9	7.4	100.0
2006	784,894	61,022	138,538	228,196	783,208	1,956	1,997,814
	39.3	3.1	6.9	11.4	39.2	0.1	100.0

**np = no participó.**

Fuente: elaboración propia.

El *cuadro N° 3* muestra de otra forma el arraigo de los partidos en tanto permite tener una idea de cuán ancladas están las preferencias partidistas. De nuevo se ha agregado los años 1984 y 1989 al análisis de las elecciones presidenciales para tener una mayor perspectiva temporal. Lo que salta a la vista es que en ambos casos hubo una disminución de la volatilidad electoral desde el inicio hasta el final de los periodos considerados. Dicha disminución fue casi del 50 por ciento. Por otra parte, pese a esta disminución neta se observa un incremento en la volatilidad en las elecciones legislativas de 2006. Habrá que esperar hasta 2009 para poder determinar el sentido de este incremento donde la volatilidad entre 2003 y 2006 fue incluso mayor que la registrada entre 1997 y 2000.

Cuadro N° 3

**Volatilidad en elecciones presidenciales y legislativas (porcentajes)**

Tipo de elección			
Presidenciales		Legislativas	
Año	Volatilidad	Año	Volatilidad
1984		1994	
	24.05		19.1
1989		1997	
	26.26		8.3
1994		2000	
	14.41		5.3
1999		2003	
	12.38		9.0
2004		2006	
	Prom. = 19.28		Prom. = 10.9

Fuente: elaboración propia con datos de cuadros 1 y 2.

Ahora bien, la tendencia identificada a *congelarse* la oferta partidista, como indicador de arraigo de los partidos entre la ciudadanía, no debe ser sobrevalorada. Basta ver los datos del cuadro 4 para valorar prudentemente la información de los cuadros 1 a 3. La participación electoral en El Salvador ha registrado niveles bajos llegando incluso a alcanzar apenas un poco más del tercio del electorado en 1999 para las elecciones presidenciales y en 2000 para las legislativas. Aún con el incremento posterior en la participación en las elecciones legislativas, ésta todavía está en el nivel registrado en 1994.

Cuadro N° 4

**Participación electoral en El Salvador, 1994-2006<sup>a</sup>**

Año elección presidencial	Participación sobre inscritos (%)	Año elección legislativa	Participación sobre inscritos (%)
1994	53.6	1994	53.6
1999	38.6	1997	38.8
2004	69.4	2000	38.5
		2003	41.0
		2006	54.2
Promedio	53.9	Promedio	45.2

<sup>a</sup> Participación = Total votos emitidos/Total electores inscritos.

Fuente: Artiga-González (2006).

El *cuadro N° 5* muestra datos sobre confianza en diversas instituciones entre 2000 y 2006. Los partidos políticos son los que están en la peor situación seguidos de la Asamblea Legislativa. Resumiendo lo visto hasta aquí se establece la siguiente paradoja: El Salvador tiene unos partidos que no gozan de mucha confianza entre la ciudadanía pero que están lo suficientemente arraigados como para estructurar la competencia presidencial y legislativa.

Cuadro N° 5

**Confianza en las instituciones, 2000 – 2006<sup>a</sup> (porcentajes)**

<b>Institución</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2006</b>
Alcaldía	57.9	46.1	47.9	43.2
Asamblea Legislativa	27.5	28.0	27.1	22.4
Corte Suprema de Justicia	36.7	35.5	30.3	23.6
Fiscalía General de la República	35.1	37.5	31.8	22.5
Fuerza Armada	n.d.	45.1	47.7	44.2
Gobierno Central	41.3	38.3	49.6	33.7
Iglesia Católica	65.6	59.1	62.7	58.2
Iglesia Evangélica	49.1	50.1	44.8	51.2
Medios de comunicación	56.1	49.9	39.5	44.4
<b>Partidos políticos</b>	<b>16.6</b>	<b>14.1</b>	<b>19.5</b>	<b>19.4</b>
Policía Nacional Civil	n.d.	54.2	57.1	38.4
Procuraduría General de la República	n.d.	n.d.	36.8	31.9
Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	45.7	56.5	47.9	41.9
Tribunal Supremo Electoral	n.d.	n.d.	29.0	25.8

<sup>a</sup> Preg. Podría decirme, ¿cuánta confianza tuvo durante el año ... en las siguientes instituciones:...? Aquí solo se presentan las respuestas “mucho” y “alguna” confianza.

n.d. = no disponible.

Fuentes: IUDOP (2000, 2002, 2004 y 2006).

*Estructuración/Fluidez*

Una manera de medir cuán estructurada está la oferta partidista la ofrece el cuadro 6. En este caso se considera únicamente la elección legislativa y el indicador utilizado (Fp) da cuenta del peso de los partidos que aparecen y desaparecen de la legislatura. En cierta forma es una medida de estabilidad del sistema de partidos y por eso se dice que cuanto mayor sea Fp más fluida es la oferta partidista. A la inversa, cuanto menor sea Fp, más estructurada está la misma. Los valores pequeños de Fp, e incluso el valor cero en 2006, muestran que El Salvador contó con una oferta partidista estructurada en el periodo considerado 1994-2006. Por supuesto que esto no quiere decir que el peso de los diferentes partidos sea el mismo.

Cuadro N° 6

**Evolución de la fluidez de la oferta partidista (Fp)<sup>a</sup>**

Partido	Esaños (porcentajes)				
	1994	1997	2000	2003	2006
ARENA	46.4	33.3	34.5	32.1	40.5
CD (CDU)	1.2	2.4	3.6	6.0	2.4
FMLN	25.0	32.1	36.9	36.9	38.1
MU	1.2	1.2	-	-	-
PAN	-	-	2.4	-	-
PCN	4.8	13.1	16.6	19.0	11.9
PD	-	1.2	-	-	-
PDC	21.4	10.7	6.0	6.0	7.1
PLD	-	2.4	-	-	-
PRSC	-	3.6	-	-	-
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
<b>Fp</b>	<b>base</b>	<b>3.6</b>	<b>5.4</b>	<b>1.2</b>	<b>0.0</b>

<sup>a</sup>  $Fp = (e_a + e_d)/2$ , donde  $e_a + e_d =$  total de esaños de los partidos que aparecen y desaparecen.

Fuente: Artiga-González (2006).

*Fragmentación del sistema de partidos*

El cuadro N° 7 da cuenta del comportamiento electoral diferente según el tipo de elección. Aunque en términos medios sea adecuado hablar de una fragmentación tal que hace que el sistema de partidos salvadoreño sea multipartidista; se dibuja una tendencia hacia el bipartidismo en el caso de las elecciones presidenciales y a un formato de tres bloques partidistas en el caso de las elecciones legislativas. Además, como es de esperar, la fragmentación en el ámbito del parlamento ha sido menor que la registrada en el ámbito de la competencia electoral. Es muy probable que en este comportamiento esté influyendo la no simultaneidad electoral. Lo cual permite que las elecciones legislativas se vean influenciadas en menor cuantía por las elecciones presidenciales.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> La Constitución de 1983 fijó calendarios distintos para las elecciones presidenciales y legislativas. La reforma política de 1992 no consideró el tema y en 1994 se tuvo la primera ocasión para la realización simultánea de ambas elecciones. La simultaneidad se registrará otra vez en 2009 después de 15 años. Curiosamente, a pesar del arrastre que tienen las elecciones presidenciales hacia al bipartidismo al final de la legislatura de 2003-2006 se aprobó una reforma a la Constitución que deberá ser ratificada en la legislatura 2006-2009 para hacerla efectiva.

Cuadro N° 7

**Formato del sistema de partidos según clase de elección, 1994-2006**

Año elección presidencial	Ne	Año elección legislativa	Ne	Np
1994	3.0	1994	3.5	3.1
1999	2.7	1997	3.9	4.1
2004	2.2	2000	3.7	3.5
		2003	4.1	3.5
		2006	3.1	3.0
Promedio	2.6	Promedio	3.7	3.4

Ne = Número efectivo de partidos electorales.

Np = Número efectivo de partidos parlamentarios.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el cuadro 8 muestra el número de grupos parlamentarios al inicio de cada legislatura. Aunque se trata de un número relativamente alto, no debe sacarse la conclusión que formar coaliciones sea algo sumamente difícil. En primer lugar, FMLN y ARENA se agenciaron, en promedio, un tercio del parlamento cada uno. Para lograr mayorías legislativas para la mayor parte de las iniciativas ha sido suficiente lograr el apoyo del grupo parlamentario del PCN. En general, ni en el caso de las decisiones que exigen dos tercios de los votos de los diputados aparecieron dificultades para que ARENA lograra apoyo a sus iniciativas. No así en el caso del FMLN que rara vez logró sumar 56 votos.

Cuadro N° 8

**Número de grupos parlamentarios, 1994-2006<sup>a</sup>**

Año	1994	1997	2000	2003	2006
Total grupos	6	9	6	5	5

<sup>a</sup> Al inicio de cada legislatura.

Fuente: elaboración propia.

**1.2 Polarización ideológica**

FMLN y ARENA son los partidos que predominan en la competencia tanto electoral como parlamentaria. Son los partidos ubicados en los extremos del continuo izquierda-derecha. De esa forma son los partidos que hacen del sistema partidista salvadoreño un pluralismo polarizado. ¿Existe evidencia empírica que de cuenta de esta polarización? Por fortuna sí.

*Autoubicación ideológica de parlamentarios y electores.*

El cuadro N° 9 muestra la autoubicación en una escala 1-10 izquierda-derecha de los parlamentarios salvadoreños junto a la ubicación ideológica de los partidos FMLN y ARENA para poder determinar su distanciamiento. Por una parte se observa, a través de la autoubicación media de los parlamentarios de todos los partidos, el ligero sesgo hacia

posiciones a la derecha del espectro registradas desde 1994. Como se verá más adelante, esto corresponde con lo que se puede observar en los electores. En lo que respecta a los partidos FMLN y ARENA, el *cuadro N° 9* permite observar un incremento neto en su distanciamiento entre 1994 y 2003. En general, a medida que fueron pasando los años, estos partidos fueron ubicados en posiciones más extremas. Esto representaría un aumento en la polarización del sistema en todo el periodo.

*Cuadro N° 9*

**Autoubicación y ubicación ideológica de los parlamentarios salvadoreños, 1994-2003**

Año	Autoubicación media (todos los partidos)	Ubicación ideológica		Distancia ideológica
		FMLN	ARENA	
1994	5.28	1.53	8.28	0.75
1997	5.08	1.46	9.76	0.92
2000	5.08	1.59	9.55	0.88
2003	5.13	1.22	9.31	0.90

Fuente: elaboración propia con información de USAL y Alcántara y Freidenberg (2001).

El *cuadro N° 10* recoge información de autoubicación ideológica de los electores proveniente de una fuente distinta: las encuestas preelectorales del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” de El Salvador. Aunque el periodo de observación es más corto que para el caso de los parlamentarios puede notarse, de manera relativamente fácil, que el sesgo hacia la derecha registrado para aquellos se repite aquí también. Los mayores porcentajes están en las posiciones que van del 5 al 10. Ahora bien, una diferencia importante aparece con el cuadro 10. Hay más electores ubicados en la posición 5 que en la posición 1. De hecho, si consideramos las posiciones 5 y 6 juntas, como expresión de posiciones de centro en el continuo, y las comparamos con las posiciones 1 y 2 juntas, resulta que las primeras aglutinan a más electores. Si regresamos la mirada a los cuadros 2 y 6 veremos que los partidos CDU, PDC y PCN no superan en votos ni escaños al FMLN. Este partido y ARENA son los más votados y obtienen más escaños. Esta constatación debería llevar a tener más cuidado y analizar más detenidamente el carácter de la polarización y el ámbito donde ésta se da.<sup>3</sup>

*Cuadro N° 10*

**Autoubicación ideológica de los electores, 2003-2006 (porcentajes).**

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
2003	9.6	2.1	4.5	5.9	17.6	10.1	11.0	13.2	5.5	20.4
2004	13.8	2.3	3.9	3.9	13.6	6.2	7.9	10.8	7.6	29.9
2006	13.0	3.9	5.7	5.6	16.6	10.3	8.7	10.6	7.5	18.0

Fuente: elaboración propia con datos de IUDOP (2003, 2004 y 2006).

<sup>3</sup> El respectivo análisis se desarrolla más detenidamente en Artiga-González (2007).

### Ubicación ideológica de los partidos

El *cuadro N° 11* refuerza lo dicho sobre el sesgo hacia la derecha del sistema de partidos. En esta oportunidad los datos expresan la ubicación que los parlamentarios asignan a los partidos mostrados excepto al suyo propio. Como era de esperar los partidos PDC y PCN son ubicados en ese orden en posiciones hacia la centro-derecha del espectro. Si se considera todo el periodo resulta que estos partidos fueron ubicados más a la derecha hacia el final, es decir, por 2003. Ahora bien, el cuadro 12 muestra una cosa curiosa. Las posiciones que los electores asignan a los partidos extremos (FMLN y ARENA) están más cerca que las que les asignan los parlamentarios. La distancia ideológica basada en los datos del *cuadro N° 12* es menor que la reportada por el *cuadro N° 9*. El valor que resulta es de 0.59 contra el 0.90 que resulta con las opiniones de los parlamentarios. Este podría ser un indicio del sesgo que introducen los mismos parlamentarios en la competencia. La no correspondencia de las distancias ideológicas podría estar indicando cierta *falsedad* en las diferencias expresadas por los parlamentarios del FMLN y ARENA. Al menos en términos de grado. Esta es apenas una hipótesis que habría que confrontar con más evidencia. Aquí solo se ha hecho una comparación para un año y eso puede no ser suficiente.

Cuadro N° 11

#### Ubicación ideológica de los principales partidos salvadoreños, según parlamentarios, 1994-2003.<sup>a</sup>

Año	FMLN	PDC	PCN	ARENA
1994	1.53	4.55	7.17	8.28
1997	1.46	6.63	8.04	9.76
2000	1.59	5.76	7.99	9.55
2003	1.22	6.01	7.31	9.31

<sup>a</sup> Pregunta: “En esta tarjeta hay una serie de casillas que van de izquierda a derecha. ¿En qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos?” Se excluyen las respuestas de los parlamentarios sobre sus propios partidos.

Fuente: USAL.

Si la hipótesis arriba planteada fuera cierta podría implicar que encontremos menos diferencias entre electores de FMLN y ARENA que las que se registrarían entre sus respectivos grupos parlamentarios. Pero también podría implicar divergencias de opinión entre los electores y parlamentarios de cada uno de estos partidos. Dicho examen se hace en el siguiente apartado. Antes de ello, en el cuadro 13 se muestran los valores que registran los índices de superposición y distancia ideológica entre pares de partidos tomando en cuenta la autoubicación de los electores de cada uno de los partidos.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Es importante notar la diferencia cuando se habla de autoubicación y ubicación para no hacer interpretaciones erróneas de los datos mostrados en todos estos cuadros. En primer lugar, la autoubicación se refiere al lugar del continuo 1-10 que parlamentarios y electores se asignan a sí mismos. En segundo lugar, la ubicación se refiere al lugar que parlamentarios y electores asignan a los partidos. En tercer lugar, está la autoubicación que los electores de los diferentes partidos se asignan a sí mismos. Este es el caso de la información base para el cuadro 13.

Cuadro N° 12

**Ubicación ideológica de los principales partidos salvadoreños, según electores (2003)**

Partido	FMLN	CDU	PDC	PCN	ARENA
Ubicación ideológica	2.98	4.21	5.35	6.17	8.25

**Pregunta: De nuevo, hablando políticamente de izquierda y derecha, en una escala del uno al diez, donde 1 es la izquierda y 10 la derecha: ¿dónde ubicaría usted a...?**

Fuente: Artiga-González (2003).

Observando la columna de la superposición ideológica se ve cómo PCN y ARENA *casi se confunden*. Son los partidos que más se superponen y que tienen a la vez una distancia ideológica entre ellos casi nula (0.03). Por otro lado, la superposición del CDU y PDC es mayor que la que se da entre el primero y el FMLN. Esto era de esperar si se toma en cuenta, como ya se señaló antes, que la dirigencia del CDU viene del PDC y que las diferencias entre CDU y FMLN, expresadas en un mayor distanciamiento ideológico, corresponden a oposiciones de *clivaje* en cuanto a sus posiciones pro y anti sistema respectivamente.

Cuadro N° 13

**Índices de superposición y distancia ideológica entre los partidos (2003)<sup>a</sup>**

Partidos	Superposición	Distancia
FMLN – CDU	0.62	0.21
CDU – PDC	0.72	0.15
PCN – ARENA	0.92	0.03
FMLN – ARENA	0.27	0.56

<sup>a</sup> **Sobre la base de las autoubicaciones de los electores de cada partido.**

Fuente: elaboración propia con base en IUDOP (2003).

**1.3 Divergencias entre los partidos y la ciudadanía**

Para poder establecer con certeza las divergencias existentes entre los partidos políticos y la ciudadanía, si es que tales existen, sería necesario contar con las opiniones tanto de los miembros de los partidos (especialmente sus dirigentes) como de los ciudadanos. Así, por ejemplo, el proyecto “Élites Parlamentarias en América Latina” de la Universidad de Salamanca y el Latinobarómetro 2006 permiten hacer una comparación sobre la valoración que los parlamentarios y ciudadanos salvadoreños tienen de la necesidad de los partidos para la democracia. Según el *cuadro N° 14* casi dos tercios de los diputados salvadoreños de la legislatura 2003-2006 opinaban estar muy o bastante de acuerdo con la afirmación de que “sin partidos políticos no puede haber democracia”. Por su parte, según el Latinobarómetro 2006, el porcentaje de ciudadanos que opinan que “sin partidos no puede haber democracia” asciende a 56%. Aunque no son exactamente equivalentes, ambos datos sugieren cierto distanciamiento entre parlamentarios y ciudadanos.

Cuadro N° 14

**Valoración sobre la necesidad de los partidos para la democracia**

	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006
Muy de acuerdo	40.2	31.2	35.4	45.0
Bastante de acuerdo	52.7	14.1	24.6	18.8
Poco de acuerdo	5.4	14.6	24.4	26.2
Nada de acuerdo	1.7	40.1	15.6	10.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

**Pregunta: Hay gente que dice que sin partidos no puede haber democracia. ¿Hasta qué punto, mucho, bastante, poco o nada está Ud. de acuerdo con esta afirmación?**

Fuente: Universidad de Salamanca (2005)

Según Payne *et al* (2006) la afinidad del público con los partidos habría registrado una caída de casi ocho puntos entre 1996/97 y 2003. Para estos autores, 27.5% de los ciudadanos salvadoreños afirmaron sentirse “muy afín”, “algo afín” y “solo simpatizante” entre 1996 y 1997. Mientras que ese porcentaje disminuyó a 19.7 en 2003. Obviamente esta información no es la mejor para afirmar divergencias pero son indicativas de distanciamiento. De hecho, según la información del cuadro 15 diferentes grupos de diputados salvadoreños perciben a la mayoría de la ciudadanía no identificada con los partidos, en progresivo alejamiento o con escasa identificación.

Cuadro N° 15

**Percepciones de los diputados sobre los partidos y la sociedad (%)**

	1997-2000	2000-2003	2003-2006
Identificación con partidos	5.6	16.2	20.0
Progresivo alejamiento	72.6	59.0	56.2
Escasa identificación	20.2	24.8	20.0
NS/NC	1.6	0.0	3.8
Total	100.0	100.0	100.0

**Pregunta: Dígame, por favor, ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está Ud. más de acuerdo? (1) La mayoría de los ciudadanos se identifica con los partidos. (2) Existe un progresivo alejamiento entre sociedad y partidos, aunque éstos siguen siendo importantes referentes para la mayoría de ciudadanos. (3) Poca gente se identifica ya verdaderamente con los partidos. El distanciamiento entre sociedad y partidos es considerable.**

Fuente: Universidad de Salamanca (2005).

Este distanciamiento también puede intuirse si se considera la percepción que tiene la ciudadanía sobre a quién representan los diputados cuando votan en la Asamblea. El *cuadro N° 16* no deja dudas en cuanto a que dos tercios de los salvadoreños encuestados consideraron que los diputados representan más bien a su partido o a si mismos. El otro tercio se reparte entre los que creen que los diputados representan a la gente que votó por él o a toda la población.

Cuadro N° 16

**¿A quién cree Ud. que suele representar el diputado cuando vota en la Asamblea?**

	Porcentaje
A su partido	36.4
A él mismo	32.3
A la gente que votó por él	15.3
A toda la población	14.4
No sabe, no responde	1.7

Fuente: IUDOP (2007).

En el mismo sentido, la información del cuadro 17 apoya la afirmación del distanciamiento (y, por tanto, divergencias) entre los partidos y la ciudadanía. Apenas dos de cada diez salvadoreños creen que sus intereses encuentran representación en la Asamblea Legislativa. El cuadro 18 resulta todavía más concluyente puesto que casi el 80% de los ciudadanos creían que las leyes que promulgó la Asamblea Legislativa elegida en 2006, durante su primer año de la legislatura, les beneficiaron poco o nada.

Cuadro N° 17

**¿Qué tanto cree Ud. que sus intereses están siendo representados por la Asamblea Legislativa?**

	Porcentaje
Nada	40.4
Poco	39.2
Algo	14.1
Mucho	6.3

Fuente: IUDOP (2007).

Cuadro N° 18

**¿Qué tanto cree que las leyes que promulgó la Asamblea Legislativa en este primer año beneficiaron a personas como usted: Mucho, algo, poco o nada?**

	Porcentaje
Nada	49.3
Poco	31.9
Algo	12.8
Mucho	6.0

Fuente: IUDOP (2007).

#### **1.4 Disciplina y cohesión de los partidos de gobierno y de oposición<sup>5</sup>**

La disciplina interna se refiere al modo como votan los diputados de cada partido, si lo hacen en bloque o si lo hacen siguiendo cada uno sus propias convicciones y reflexiones. En otras palabras, es la tendencia de los legisladores miembros de un mismo partido a votar conjuntamente una política pública determinada (Universidad de Salamanca, 2005).

<sup>5</sup> Lo relativo a “Iniciativas de ley por partido político”, “Leyes aprobadas según proponente”, “Tasa de contribución de iniciativas de ley por partido político” y “Tasa de éxito sobre iniciativas de leyes aprobadas por proponente” no fue posible desarrollarlas puesto que hasta 2006 no estaba disponible ese tipo de información en el Archivo Legislativo.

Para determinar el grado de disciplina interna de los partidos salvadoreños, tanto el de gobierno como los de oposición, se necesita contar con el registro de las votaciones en las plenarias legislativas. Pero el sistema de votación, a mano alzada, utilizado en la Asamblea Legislativa hasta 2006 impide llevar a cabo esta tarea pues no hay registro de tal comportamiento.

Una alternativa para acercarse a la disciplina partidista viene dada por la percepción que sobre la misma tienen los diputados y que el proyecto de élites parlamentarias de la Universidad de Salamanca ha registrado para varias legislaturas. Así, por ejemplo, el cuadro 19 reproduce la información que Universidad de Salamanca (2005) ofrece. A juzgar por este cuadro los diputados parecerían haber relajado su posición respecto a la exigencia de la disciplina en un periodo de diez años desde 1997 a 2006. A la inversa, pareciera que los diputados incrementaron su acuerdo con que el voto dependa de los temas en debate. De 25.8% que afirmó estar más de acuerdo con que el voto de los diputados debería estar en función de los temas en discusión, entre 1997-2000, se pasó a un 43.8% entre 2003-2006. En concordancia con esta imagen, la información reproducida en el cuadro 20 también pareciera indicar que es bajo el porcentaje de diputados que estarían muy de acuerdo con la expulsión de los parlamentarios que no siguen las directrices del partido en la votación legislativa.

Cuadro N° 19

**Percepciones de los diputados sobre la disciplina partidista, 1997-2006**

	Porcentaje 1997-2000	Porcentaje 2000-2003	Porcentaje 2003-2006
Se debe exigir siempre la disciplina	19.0	20.2	17.5
Permitir que cada diputado vote de acuerdo a su propio criterio	52.1	37.0	38.8
Depende de los temas	25.8	41.5	43.7
NS/NR	3.1	1.3	0.0
Total	100.0	100.0	100.0

Pregunta: “El tema de la disciplina de voto de los diputados ha suscitado tradicionalmente opiniones muy diversas. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones se muestra Ud. más de acuerdo?”.

Fuente: Universidad de Salamanca (2005).

Las percepciones de los diputados sobre la disciplina partidista y las sanciones por indisciplina recogidas por la Universidad de Salamanca pueden no corresponder al comportamiento concreto que en esta materia se ha registrado por parte de las dirigencias partidistas. En unos partidos más que en otros hubo expulsiones por indisciplina sin que ello hubiese significado un punto de desencuentro entre las cúpulas partidistas y los grupos parlamentarios. El partido que más expulsiones registró entre 1994 y 2006 fue el FMLN pero también las hubo, aunque en menor cuantía, en el PDC, el PCN y ARENA.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> De hecho, en julio de 2007 fue separada de la bancada del PCN la diputada Sandra Salgado, hermana del alcalde de San Miguel (La Prensa Gráfica, 27 de julio de 2007), también expulsado del partido unos meses antes por indisciplina y pretender la candidatura presidencial del PCN para 2009 contraviniendo al Secretario General del partido.

Es muy probable que la utilización de una lista cerrada y bloqueada para la presentación de las candidaturas sea uno de los factores que contribuya a la disciplina partidista y a comportarse más en bloque que a título individual pese a las opiniones expresadas por los diputados en cuanto a las sanciones.

Cuadro N° 20

**Percepciones sobre las sanciones por indisciplina, 1997-2006**

	Porcentaje 1997-2000	Porcentaje 2000-2003	Porcentaje 2003-2006
Muy de acuerdo	1.5	4.6	13.8
Bastante de acuerdo	7.3	6.5	6.3
Poco de acuerdo	13.2	14.2	13.8
Nada de acuerdo	76.4	74.7	65.0
NS/NR	1.6	0.0	1.3
Total	100.0	100.0	

**Pregunta: “A continuación me gustaría saber en qué medida: mucho, bastante, poco o nada, está Ud. de acuerdo con la siguiente afirmación: un partido político debería expulsar a un parlamentario que vota en contra de las determinaciones políticas de su partido”.**

Fuente: Universidad de Salamanca (2005).

En cuanto a la cohesión partidista se trata del grado en que los miembros del partido comparten opiniones, creencias, valores y posicionamientos sobre cuestiones de relevancia política. Para poder medir la cohesión podría utilizarse una medida de dispersión para las respuestas dadas a diferentes preguntas hechas a miembros de los diferentes grupos parlamentarios. Cuanta mayor dispersión mostraran los diputados de un mismo partido en sus respuestas, podría decirse que menor cohesión tiene el grupo parlamentario en cuestión. Según la Universidad de Salamanca (2005) los partidos salvadoreños son muy cohesionados. ARENA, FMLN y PCN incrementaron su cohesión ideológica con el tiempo (en tanto la desviación típica disminuyó) mientras que el PDC tuvo un comportamiento contrario, es decir, se volvió menos cohesionado (en tanto que la desviación típica aumentó). Los datos sobre los que se basan estas afirmaciones son los reproducidos en el cuadro 21. Obviamente no es la única forma de enfocar la cohesión, como cohesión ideológica, pero otros datos no están disponibles.

Cuadro N° 21

**Cohesión ideológica de los parlamentarios salvadoreños, 1994-2006**

Partido	1994-1997	1997-2000	2000-2003	2003-2006
ARENA	1.62	1.59	1.10	1.37
FMLN	1.16	1.00	1.39	0.87
PCN	n.d.	1.30	1.22	1.03
PDC	0.92	1.10	n.d.	1.87

**Nota: los valores en cada columna son la desviación típica para la autoubicación de los diputados de los diferentes partidos tomados en cuenta.**

Fuente: elaboración propia con datos de Universidad de Salamanca (2005).

## II. Forma de gobierno

### 2.1 Diseño institucional

Como otros países latinoamericanos, El Salvador tiene una forma de gobierno presidencialista. Esto quiere decir, entre otras cosas, que los salvadoreños eligen al Presidente de la República y a los Diputados mediante el voto directo de los electores y para un periodo fijo. También quiere decir que el Órgano Ejecutivo realiza, predominantemente, la función ejecutiva mientras que el Órgano Legislativo desempeña, predominantemente, la función legislativa. Existe, por tanto, separación de funciones.

#### *Mandato*

El Presidente de la República es elegido para un mandato de cinco años sin posibilidad de reelección inmediata. Junto a él es elegido un Vicepresidente. El periodo presidencial comienza y termina el día primero de junio (Cn Art.154).

Según la Constitución de 1983, los diputados de la Asamblea Legislativa, que es un Parlamento unicameral, son elegidos para un periodo de tres años y no existe limitación constitucional ni legal para el número de veces que pueden ser reelegidos.<sup>7</sup> El periodo de sus funciones comienza el primero de mayo del año de su elección (Cn Art.124). Ahora bien, durante el periodo legislativo 2003-2006 se aprobó una reforma a la Constitución que afecta la duración del mandato. Según dicha reforma se amplía en dos años el periodo para el cual son elegidos los diputados. De tal manera que, si es ratificada dicha reforma en el periodo 2006-2009, los diputados que resulten electos en 2009 tendrán un mandato de cinco años.<sup>8</sup>

#### *Accountability horizontal*

Se ha utilizado anteriormente el término “separación de funciones” antes que “separación de poderes” para indicar la existencia de poderes legislativos por parte del presidente y de control legislativo de la función ejecutiva.

La Constitución de 1983 contempla esta situación que se presenta sistematizada en los cuadros 22, 23 y 24. Obviamente no son los únicos controles horizontales que existen en el diseño institucional salvadoreño. Otras instituciones como la Corte Suprema de Justicia, la Corte de Cuentas de la República, la Fiscalía General de la República, la

---

<sup>7</sup> Queda a discreción de los partidos políticos, mediante sus estatutos, definir cuántas veces puede ser reelegido un diputado.

<sup>8</sup> Según el artículo 248 de la Constitución vigente: “La reforma [...] podrá acordarse por la Asamblea Legislativa, con el voto de la mitad más uno de los Diputados electos.- Para que tal reforma pueda decretarse deberá ser ratificada por la siguiente Asamblea Legislativa con el voto de los dos tercios de los Diputados electos. Así ratificada, se emitirá el decreto correspondiente, el cual se mandará a publicar en el Diario Oficial.- La reforma únicamente puede ser propuesta por los Diputados en un número no menor de diez.- No podrán reformarse en ningún caso los artículos de esta Constitución que se refieren a la forma y sistema de Gobierno, al territorio de la República y a la alternabilidad en el ejercicio de la Presidencia de la República”.

Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Tribunal de Ética, forman parte de lo que podría denominarse “sistema de *accountability* horizontal”. Sin embargo, por razones de focalización, éstas no son abordadas en este trabajo. Aquí nada más se deja constancia de su existencia.

El control del Legislativo sobre el Ejecutivo opera en función de los apoyos partidarios que el Presidente tenga en la Asamblea. Si el partido del Presidente tiene mayoría en el Congreso rara vez dichos controles operan en contra de la voluntad del Presidente, en especial si su partido es disciplinado y él mismo es el presidente del partido.

Ahora bien, que el Presidente cuente con mayorías legislativas depende, en parte, del sistema de partidos. Si éste es multipartidista es muy probable que el partido del Presidente tenga que negociar apoyos legislativos con otros partidos para formar tales mayorías. De hecho éste fue el escenario en todo el periodo 1994-2006. Ninguno de los tres presidentes elegidos en ese periodo contó con mayorías legislativas de su propio partido. Pareciera que éste escenario habría sido propicio para un ejercicio efectivo del control del Legislativo sobre el Ejecutivo.

Sin embargo, con el apoyo casi incondicional del PCN, ARENA logró formar mayorías legislativas a favor de los presidentes Calderón Sol, Flores Pérez y Saca González. En estas condiciones pese a la existencia formal de mecanismos de control o de *accountability* horizontal poco, o nulo, ejercicio se hizo de los mismos.

### Ámbitos de control del Ejecutivo sobre el Legislativo

Artículos y numerales de la Constitución
<p><b>El presidente goza de poderes legislativos.</b> Es decir, puede participar en el proceso de elaboración y promulgación de leyes.</p> <p><b>Art. 133:</b> el Presidente tiene iniciativa de ley por medio de sus ministros.</p> <p>- <b>Art. 166:</b> corresponde al Presidente sancionar, promulgar y publicar las leyes y hacerlas ejecutar.</p> <p>- <b>Art. 135:</b> El Presidente puede sancionar un proyecto de ley o puede vetarlo: todo proyecto de ley, después de discutido y aprobado, se trasladará a más tardar dentro de diez días hábiles al Presidente de la República, y si éste no tuviere objeciones, le dará su sanción y lo hará publicar como ley. El <b>Art. 137</b> establece el procedimiento a seguir en caso de veto presidencial. Éste podrá ser superado con una mayoría calificada de dos tercios de los votos, por lo menos, de los diputados electos. Y según el <b>Art. 138</b> ante un veto presidencial por razones de inconstitucionalidad que haya sido superado por la Asamblea Legislativa, el Presidente puede recurrir a la Corte Suprema de Justicia para que sea ésta quien decida sobre la constitucionalidad del mismo.</p> <p>- <b>Art. 166:</b> El Presidente también puede influir en la designación de funcionarios que le compete a la Asamblea Legislativa. A él corresponde proponer las ternas de personas de entre las cuales deberá la Asamblea Legislativa elegir a los dos designados a la Presidencia de la República (N° 16).</p> <p>- <b>Art.167:</b> El Presidente puede proponer a la Asamblea Legislativa, a través del Consejo de Ministros, la suspensión de garantías constitucionales (N° 5) y convocar extraordinariamente a la Asamblea Legislativa, cuando los intereses de la República lo demanden (N° 7).</p>

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución.

### Escaños legislativos controlados por ARENA-PCN, 1994-2006 (porcentajes)<sup>a</sup>

Periodo	Escaños bajo control de ARENA	Escaños bajo control de ARENA/PCN
1994-1997	46.4	51.2
1997-2000	33.3	55.9
2000-2003	34.5	51.1
2003-2006	32.1	51.2

<sup>a</sup> Estos porcentajes se refieren al inicio del periodo legislativo. Hacia el final podrían haber variado en la medida que algunos diputados de ARENA o PCN emigraron a otros partidos, como por ejemplo el PDC. Mientras dichos diputados migraran al PCN o a ARENA, los porcentajes se habrían mantenido constantes.

Fuente: elaboración propia según resultados electorales oficiales.

### Ámbitos de control del Legislativo sobre el Ejecutivo

Artículos y numerales de la Constitución
<p><b>Art.131:</b> Corresponde a la Asamblea Legislativa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Ratificar los tratados o pactos que celebre el Ejecutivo con otros Estados u organismos internacionales, o denegar su ratificación (N° 7).</li><li>- Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus reformas (N° 8).</li><li>- Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil (N° 9).</li><li>- 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).</li><li>- Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago (N° 12).</li><li>- Establecer y regular el sistema monetario nacional y resolver sobre la admisión y circulación de la moneda extranjera (N° 13).</li><li>- 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).</li><li>- 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).</li><li>- 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).</li><li>- 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).</li><li>- Recibir el informe de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo (N° 18).</li><li>- 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).</li><li>- Declarar la guerra y ratificar la paz, con base en los informes que le proporcione el Órgano Ejecutivo (N° 25).</li><li>- Interpelar a los ministros o encargados del despacho y a los presidentes de instituciones Oficiales Autónomas (N° 34).</li><li>- 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).</li></ul>

Fuente: elaboración propia con base en la Constitución.

#### *Proceso de formación de la ley*

En principio debe tomarse en cuenta que, de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución, tienen iniciativa de ley:

- los diputados;
- el Presidente de la República por medio de sus Ministros;
- La Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales;

- Los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales;
- El Parlamento Centroamericano, por medio de los diputados salvadoreños que forman parte de aquél, en materia relativa a la Integración del Istmo Centroamericano.

En general el proceso de formación y aprobación de la ley tiene dos etapas según el órgano en donde se lleva a cabo el mismo.<sup>9</sup> Así, la primera etapa ocurre en la Asamblea Legislativa, la cual:

- recibe el proyecto de ley como pieza de correspondencia;
- la Junta Directiva conoce la iniciativa y el Proyecto;
- el Pleno Legislativo se pronuncia en Primera Lectura y decide:
  - \* Someterlo a aprobación (en casos urgentes) con Dispensa de Trámites. Al ser aprobado el Proyecto se convierte en Decreto Legislativo.
  - \*\* Enviarlo a la Comisión Legislativa respectiva para que estudie el Proyecto y emita un Dictamen.
- Una vez se emite un Dictamen, el Proyecto vuelve al Pleno Legislativo el cual lo discute y vota en Segunda Lectura. En estas condiciones el Proyecto puede ser desechado o no ratificado (si fuera el caso) y se manda al Archivo;
- si en la Segunda Lectura se aprueba el Proyecto, éste se convierte en Decreto Legislativo y;
- se traslada al Presidente de la República a más tardar dentro de diez días hábiles, para que se pronuncie ya sea objetándolo o ya sea sancionándolo.

En la segunda etapa toca al Presidente pronunciarse sobre el Decreto Legislativo y tiene tres opciones:

- Primera opción: sancionarlo, promulgarlo y mandarlo a publicar como Ley de la República.
- Segunda opción: devolver con observaciones el Decreto a la Asamblea Legislativa;
- el Pleno Legislativo conoce las observaciones presidenciales al Decreto y lo envía a la Comisión Legislativa para que se pronuncie;
- de nuevo en el Pleno Legislativo, éste resuelve aceptar o rechazar las observaciones presidenciales y manda el Decreto, una vez más, al Presidente.
- El Presidente sanciona, promulga y manda publicar el Decreto, modificado o no.
- El Decreto se convierte en Ley de la República y entra en vigencia.
- Tercera opción: el Presidente veta el Decreto y lo devuelve a la Asamblea Legislativa, la cual puede superar el veto con el voto de, por lo menos, dos tercios de los diputados. En tal caso, la Asamblea manda el Decreto al Presidente y éste deberá sancionarlo y mandarlo a publicar;
- Si el Presidente vetó el Decreto argumentando Inconstitucionalidad, y la Asamblea Legislativa lo ratifica (supera el veto), aquél se dirige a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida, escuchando las razones de ambos, si el Decreto es, o no, constitucional. Si la Corte decide que el Decreto es

---

<sup>9</sup> La base constitucional de este proceso está en los artículos 133, 134, 135, 136, 137, 138 y 139 de la Constitución.

constitucional, el Presidente estará en la obligación de sancionar y publicarlo como Ley de la República.

#### *Relación del Presidente con el Gabinete y Reglas del juego legislativo*

El artículo 159 de la Constitución establece que “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 *cuadro N° 25* detalla las Secretarías de Estado (Ministerios) que en 2007 formaban parte de la Administración. Los Ministerios de Turismo y de Seguridad Ciudadana y Paz Social son los de más reciente creación.

*Cuadro N° 25*

#### **Secretarías de Estado, 2007**

Relaciones Exteriores
Gobernación
Seguridad Pública y Justicia
Hacienda
Economía
Educación
Defensa Nacional
Trabajo y Previsión Social
Agricultura y Ganadería
Salud Pública y Asistencia Social
Obras Públicas, Transporte, Vivienda y Desarrollo Urbano
Medio Ambiente y Recursos Naturales
Turismo

Fuente: Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo.

El Presidente de la República tiene la facultad constitucional de nombrar, remover, aceptar renuncias y conceder licencias a los miembros de su gabinete de gobierno (Cn Art.162). Cualquier Decreto, Acuerdo, Orden y Providencia del Presidente debe ser refrendado y comunicado por los Ministros en sus respectivos ramos, o por los viceministros en su caso (Cn Art.163).

El Presidente, Vicepresidente y los Ministros integran un Consejo de Ministros (Cn Art.166) quienes son responsables solidariamente por los actos que autoricen (Cn Art.171). Este Consejo es presidido por el Presidente de la República y es el Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia quien funge como Secretario del Consejo de Ministros (RIOE, Art.22).

Corresponde al Consejo de Ministros, entre otras, decretar el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo y su propio reglamento (Cn Art.167, inc.1°). Según dicho Reglamento, al Presidente “corresponde dirigir, coordinar y controlar las acciones de las Secretarías de Estado y las dependencias de éstas, así como inspeccionar unas y otras” (RIOE, Art.3). Le corresponde “dirimir las competencias que se susciten entre las Secretarías de Estado”

(RIOE, Art.6). Además, si el Presidente lo requiere, los Ministros y Viceministros deben asistir a su Despacho (RIOE, Art.9). Ahora bien, los Ministros son independientes en el desempeño de sus funciones siempre y cuando lo hagan en el marco constitucional, legal y reglamentario. Entre ellos hay un orden de precedencia (RIOE, Arts.28 y 29) que corresponde al mostrado en el cuadro 25.

En el caso de las Secretarías de Estado donde hay más de un Viceministerio, es el Presidente de la República quien designa quién tiene la superioridad jerárquica después del Ministro (RIOE, Art.19).

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 131, Inc.1º, de la Constitución, corresponde a la Asamblea Legislativa decretar su Reglamento Interior. Un nuevo Reglamento entró en vigencia el 1 de mayo de 2006. La misma Asamblea reconocía que el anterior Reglamento “adolecía de muchos vacíos, y por lo tanto, fueron la costumbre y las prácticas no escritas las que prevalecieron en gran parte de las actuaciones de la Asamblea Legislativa” (RI, p.109). El nuevo Reglamento Interior consta de 159 artículos agrupados en XVII capítulos que tratan de las siguientes materias:

- I- Disposiciones Fundamentales.
- II- Proceso de instalación de la Asamblea e inicio del periodo.
- III- Junta Directiva.
- IV- Diputados y Diputadas.
- V- Diputados y Diputadas suplentes.
- VI- Ética Parlamentaria.
- VII- Grupos Parlamentarios.
- VIII- Comisiones Legislativas.
- IX- Misiones oficiales al exterior.
- X- Sesiones de la Asamblea Legislativa y su desarrollo.
- XI- Debates y resultados.
- XII- Elección de funcionarios.
- XIII- Informes de labores.
- XIV- Interpelaciones.
- XV- Antejudicios.
- XVI- Administración de la Asamblea Legislativa.
- XVII- Disposiciones Generales.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> El anterior Reglamento Interno estuvo vigente desde el 24 de Enero de 1984 y contenía los siguientes capítulos: I- Inicio de su periodo y elección de directiva; II- De la organización de la Asamblea Legislativa; III- De los Diputados y Diputadas; IV- De las sesiones; V- De los antejudicios; VI- De las Comisiones Especiales; VII- De las Interpelaciones; VIII- De la Fuerza Mayor o el caso fortuito; IX- Disposiciones Generales y X- Disposiciones transitorias.

### *Estructura del Parlamento: puestos estratégicos de decisión, comisiones*

La Asamblea Legislativa está integrada por 84 diputados propietarios (con sus correspondientes diputados suplentes) que son elegidos en 14 circunscripciones departamentales plurinominales con una fórmula de representación proporcional.<sup>11</sup> La máxima autoridad de la Asamblea Legislativa es el Pleno, el cual elige por mayoría simple de votos, en forma nominal y pública, una Junta Directiva. Ésta se integra por una Presidencia, Vicepresidencias y Secretarías “de conformidad con el protocolo de entendimiento que acordarán los grupos parlamentarios, al inicio del respectivo periodo legislativo” (RI, Art. 11). Esta manera de integrar la Junta Directiva es ambigua por cuanto no define cuántas Vicepresidencias y Secretarías la integrarán. Bajo esta lógica la integración de la Junta Directiva, lejos de institucionalizarse, queda al arbitrio de las negociaciones entre los diferentes grupos parlamentarios y de la fuerza de los mismos para llegar a acuerdos. Para intentar reducir el margen de discrecionalidad resultante, el mismo artículo citado del Reglamento Interior establece que la Junta Directiva “se conformará procurando la participación de todos los grupos parlamentarios con base en los criterios de pluralidad y proporcionalidad”.

Los Diputados se integran en Comisiones “con el objeto de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas, que les encomiende el Presidente de la Asamblea al distribuir la correspondencia en las sesiones plenarias” (RI, Art.37). Existen cuatro clases de comisiones:

- a) Permanentes
- b) Transitorias
- c) Ad-hoc
- d) Especiales

Las comisiones transitorias y ad-hoc se establecen por acuerdo de la Junta Directiva con la diferencia de que las primeras se integran para el correspondiente periodo legislativo en tanto las segundas lo hacen para un trabajo concreto. Por su parte, las comisiones especiales son nombradas por el Pleno (Cn Art.131, núm.32 y RI, Art.38).

Las comisiones permanentes son:

- a) Política
- b) Legislación y Puntos Constitucionales
- c) Relaciones Exteriores, Integración Centroamericana y Salvadoreños en el Exterior
- d) Justicia y Derechos Humanos
- e) Cultura y Educación
- f) Obras Públicas, Transporte y Vivienda
- g) Asuntos Municipales
- h) Economía y Agricultura

---

<sup>11</sup> Entre 1991 y 2003 (ambos años inclusive) existió una circunscripción nacional de 20 diputados. La misma fue eliminada para la elección de diputados de 2006 por razones de inconstitucionalidad. Los 20 diputados de aquella circunscripción fueron redistribuidos en las 14 circunscripciones departamentales para mantener el mismo número de diputados que integrarían la Asamblea Legislativa (ver cuadro 38 más adelante).

- i) Hacienda y Especial del Presupuesto
- j) Defensa
- k) Seguridad Pública y Combate a la Narcoactividad
- l) Salud, Medio Ambiente y Recursos Naturales
- m) La Familia, la Mujer y la Niñez
- n) Trabajo y Previsión Social
- o) Turismo, Juventud y Deporte

Las comisiones constan de una Presidencia, una Secretaría, una Relatoría y Vocales según el número de diputados que la integran. Sus resoluciones se toman por mayoría simple y para poder sesionar deben estar presentes la mayoría de sus miembros (RI, Art.41). Cada comisión cuenta con el apoyo permanente de un Técnico Institucional quien debe ser abogado (RI, Art.46) y, si lo requiere el asunto en estudio, puede solicitar a la Junta Directiva se le brinde apoyo técnico eventual (RI, Art.47).

Las sesiones de la Asamblea Legislativa pueden ser ordinarias, extraordinarias y solemnes. Las primeras se llevan a cabo en el día y hora que determine la Presidencia de la Asamblea (RI, Art.64). Una modificación de esta fecha podrá hacerla la Presidencia en consulta con los coordinadores de los grupos parlamentarios. Las sesiones extraordinarias pueden ser convocadas por la Presidencia de la Asamblea o por el Consejo de Ministros y su finalidad es el tratamiento de uno o varios temas específicos dados a conocer en la convocatoria. Las sesiones solemnes se realizan por acuerdo de la Junta Directiva, para actos especiales y con observancia protocolar.

Para llevar a cabo una sesión plenaria debe haber quórum, es decir, debe estar presente la mayoría de los Diputados (propietarios o suplentes, si es el caso). Si existe el quórum la Presidencia somete a la aprobación del Pleno la propuesta de agenda presentada por la Junta Directiva. Aprobada la agenda, la Presidencia somete a aprobación las actas de las sesiones anteriores, aunque existe la posibilidad que éstas sean aprobadas en sesiones posteriores a juicio de la Junta Directiva.

Aprobadas, o no, las actas, la Presidencia hace del conocimiento del Pleno los dictámenes emitidos por las comisiones; los cuales deben estar firmados al menos por la mayoría de los miembros de la comisión.

Como puede notarse, lo descrito en los párrafos anteriores induce a pensar en el peso que tienen el Presidente de la Asamblea, el Presidente de las Comisiones y el balance de fuerzas al interior de las mismas, no solo para la producción de dictámenes sino para su incorporación en la agenda de la sesión plenaria. No es de extrañar entonces que el periodo de instalación de cada nueva Asamblea Legislativa esté cargado de tensiones y negociaciones para el reparto de todos estos cargos. En cierta forma es entonces cuando se está determinando el control de la agenda para todo el periodo legislativo.

### *Mecanismos de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo*

El Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo establece de manera explícita que es la Secretaría para Asuntos Legislativos y Jurídicos, de la Presidencia de la República, la responsable de servir como mecanismo institucional de enlace entre el Órgano Ejecutivo y la Asamblea Legislativa (RIOE, Art.47). Entre sus atribuciones están:

- Establecer las comunicaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo (Núm.2)<sup>12</sup>;
- Tramitar la sanción y publicación de Decretos Legislativos (Núm.4);
- Tramitar la publicación de los Decretos y Acuerdos Ejecutivos (Núm.5);
- Dar seguimiento a los anteproyectos de Leyes hasta que sean debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa (Núm.10);
- Conocer y dictaminar sobre todo proyecto de ley, o de sus reformas, que proponga el Órgano Ejecutivo; a fin de mantener la unidad y armonía de la legislación para cuyo efecto las demás Secretarías de Estado deberán someter los proyectos que elaboren a la consideración de esta Secretaría, antes de proponerlo a la iniciativa del Presidente de la República (Núm.11);

Por otra parte, el mismo Reglamento deja abierta la posibilidad que la Secretaría Particular de la Presidencia de la República también sirva de mecanismo de enlace, aunque no explícito, del Ejecutivo con el Legislativo (RIOE, Art.53-F).

### *Mecanismos para la incidencia de la Sociedad Civil en el Ejecutivo y el Legislativo*

El artículo 18 del Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo establece el deber de los Ministros y Viceministros de Estado de “dar audiencia al público, por lo menos una vez a la semana”. Este puede ser un espacio institucional para que la ciudadanía, organizada o no, puede incidir en algunas decisiones del Ejecutivo pero no necesariamente resulta eficaz. Como lo ha demostrado la práctica de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, son otros los mecanismos o “repertorios de acción” que suelen utilizarse con mayor eficacia (Cfr. Rodríguez Rodríguez, 2004).

Por otra parte, y probablemente con mayor eficacia, los Comisionados Presidenciales pueden facilitar la capacidad de incidencia de las organizaciones sociales sobre el quehacer del Ejecutivo en tanto que, el artículo 27-A del Reglamento Interno los declara “funcionarios idóneos para proporcionar el respectivo seguimiento a determinadas áreas del quehacer gubernamental”. Sin embargo, y aunque pueden participar en comités de gestión, son pocos los Comisionados que suelen ser nombrados en cada periodo presidencial.

En cuanto a los mecanismos de incidencia de la sociedad civil en el Órgano Legislativo, el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa establece 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” (RIAL, Art.37). Además, el artículo 45 de dicho Reglamento prevé la “presencia y colaboración de

---

<sup>12</sup> Tómese en cuenta que según el artículo 22 del mismo Reglamento, el Secretario del Consejo de Ministros es el Secretario para Asuntos Legislativos y Jurídicos de la Presidencia.

funcionarios, representantes o técnicos de cualquier institución pública, autónoma, municipal o *privada*,<sup>13</sup> para que les ilustren en su trabajo, o solicitarles opinión, informes y documentos necesarios para su cometido”. De manera semejante, también está previsto que “cuando las comisiones lo consideren procedente, previa solicitud por escrito del interesado, darán audiencia a las personas o los representantes de sectores peticionarios, en algún tema que las comisiones estén estudiando” (RIAL, Art.49).

Un espacio más para la incidencia en el legislativo es promovido por las comisiones, las cuales pueden “acordar realizar consultas públicas sobre los temas en estudio” (RIAL, Art.50). Según cifras oficiales, la Asamblea Legislativa promovió durante 2000-2006 110 foros de consulta ciudadana (ver Cuadro 26) en los que habrían participado cerca de 11,908 personas, “provenientes de diversas organizaciones y de las instituciones involucradas en los diversos anteproyectos de ley” (RL, 2006:29).

Cuadro 26

**Foros de Consulta Ciudadana promovidos por las Comisiones Legislativas, 2000-2006**

Comisión	Total de Foros de Consulta
Familia, Mujer y Niñez	18
Juventud, Deporte y Recreación	18
Asuntos Municipales	13
Relaciones Exteriores	10
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: RL, 2007

Finalmente, el artículo 78 del Reglamento Interior establece la posibilidad que tiene cualquier ciudadano de participar en las Plenarias de la Asamblea siempre y cuando lo solicite por escrito, con antelación y exprese el asunto en el que intervendrá. Queda a discreción de la Asamblea aprobar su intervención, la cual queda regulada según el mismo artículo.

<sup>13</sup> Las cursivas son del autor.

## 2.2 Eficacia del Ejecutivo en el proceso legislativo

### *Poderes legislativos del Presidente*

Según Payne *et al* (2006) los poderes legislativos del Presidente pueden ser de dos clases: a) poderes de acción y b) poderes de reacción. Entre los primeros están: promulgar leyes por decreto y redactar la ley del presupuesto. Mientras que entre los segundos están: vetar proyectos de ley aprobados por el Congreso, el derecho exclusivo de presentar proyectos de ley sobre algunos temas políticos, convocar a referendos o plebiscitos. El cuadro 27 reproduce la valoración, en una escala de 0 a 1, que los mencionados autores hacen de los poderes legislativos del Presidente salvadoreño. Cuanto más cercano a 1 el valor, mayor es el poder legislativo en cuestión.

Cuadro N° 27

#### **Poderes legislativos del Presidente salvadoreño**

<b>Poder</b>	<b>Valoración</b>
Promulgar leyes por decreto	0.00
Redactar la ley del Presupuesto	0.82
Veto total	0.77
Veto parcial	0.00
Iniciativa exclusiva	0.00
Convocar referendo o plebiscito	1.00

Fuente: Payne *et al* (2006:99).

### *Iniciativas del Ejecutivo*

El artículo 133 de la Constitución establece que el Presidente, por medio de sus Ministros, tiene iniciativa de ley. En el contexto de un sistema presidencialista sería de esperar que la agenda legislativa estuviese controlada por el partido del Presidente o, por lo menos, influenciada por éste. De hecho, un estudio sobre los partidos políticos en Centroamérica dado a conocer en 2004 reveló esta percepción. Entrevistados miembros de las elites políticas salvadoreñas, entre junio y noviembre de 2003, 88% opinó que el presidente suele ser una figura muy influyente en El Salvador (Archard y González, 2004:301). Ahora bien, ¿corresponde esta percepción con el peso que tienen las iniciativas del Ejecutivo en el proceso legislativo? El cuadro 28 no parece corroborar el asunto. Aunque no sea algo concluyente al menos es indicativo que podría estar ocurriendo que sea la misma Asamblea la que tiene más influencia que el Ejecutivo en la agenda legislativa. Ello estaría en correspondencia con la forma presidencialista de gobierno donde es de esperar que sea la Asamblea la que controla la agenda legislativa, la que más peso tiene en la legislación. Un mayor peso del Ejecutivo en la labor legislativa habría que esperarla más bien en los sistemas parlamentarios. Aunque como veremos en el apartado siguiente es necesario incluir en el análisis la mediación partidista en las relaciones Ejecutivo-Legislativo antes de plantear afirmaciones concluyentes sobre este punto.

Cuadro N° 28

**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: elaboración propia con datos del Archivo Legislativo.

*Tasa de contribución del Ejecutivo en la producción legislativa*

A partir de los datos mostrados en el cuadro anterior, y guardando las distancias respectivas dado que no se trata de información exhaustiva, la tasa de contribución del Ejecutivo en lo relativo a reformas constitucionales, reformas de leyes y de códigos fue de 4.5% en el periodo 2003-2006. Este peso bastante bajo del Ejecutivo en la producción legislativa no debe tomarse como poca influencia del Presidente. Lo único que podemos afirmar, a la luz de los datos mostrados, es que casi 95% de las iniciativas de reforma provinieron del Parlamento. Lo que habría que establecer ahora es de qué parte del Parlamento surgieron tales iniciativas. Es decir, ¿cuál es la fracción o grupo parlamentario que propuso cada reforma? Si resultara que la mayor parte de las propuestas fueron planteadas por diputados del partido en el gobierno ya no resultaría evidente quién controla la agenda parlamentaria: si el Ejecutivo, si el partido que controla el Ejecutivo o si, de todas formas, el Parlamento.

Aunque no ha sido necesario, en la práctica quienes han desempeñado el rol de Presidente de la República, entre 1994 y 2006, también tuvieron a su cargo la presidencia del partido en gobierno, es decir ARENA. Siendo un partido muy disciplinado, la fracción legislativa de ARENA dio su incondicional apoyo al Presidente de la República que era, a la vez, presidente del partido. De esta manera, la agenda que llegó desde el Ejecutivo encontró un camino expedito en el Pleno Legislativo aunque para ello también haya tenido que negociar y otorgar ciertas concesiones al PCN para contar con sus votos legislativos en la mayoría de ocasiones.

*Tasa de éxito del Ejecutivo en la producción legislativa*

No todas las iniciativas, ya sea del Ejecutivo o ya sea del Legislativo, fueron exitosas. Es decir, no todas las iniciativas de ley terminaron aprobándose como ley de la República. Para poder establecer la tasa de éxito del Ejecutivo en la producción legislativa es necesario conocer el resultado de cada proceso de producción legislativa. En el caso de los datos del cuadro 29 habría que establecer qué pasó con las cuatro iniciativas que propuso el Ejecutivo en el periodo 2003-2006. De acuerdo con los Anuarios Legislativos de cada año en este periodo el resultado es el siguiente: tres de cuatro iniciativas fueron aprobadas, lo cual da una tasa de éxito del 75%.

Cuadro N° 29

**Tasa de éxito del Ejecutivo en la propuesta de reformas a la Constitución, a Leyes y Códigos, 2003-2006**

No. de expediente	Iniciativa	Resultado
1758-5-2005-1	Reforma a las Disposiciones Generales de Presupuestos, en la parte correspondiente al INPEP	Aprobado, Decreto 991 23/3/06
2391-11-2005-1	Reformas a la Ley de Sociedades de Seguros	Aprobado, Decreto 910 14/12/05
2381-11-2005-1	Reformas a la Ley del Mercado de Valores	No aprobada <sup>a</sup>
2368-11-2005-1	Reformas al Código Procesal Penal	Aprobado Decreto 915 14/12/05

<sup>a</sup> Al menos en el periodo 2003-2006.

Fuente: elaboración propia con datos del Archivo Legislativo y los Anuarios Legislativos.

*Ejercicio del veto por parte del Ejecutivo*

El artículo 137 de la Constitución establece la capacidad de veto del Presidente. En este caso la Asamblea Legislativa solo puede superarlo con, al menos, dos tercios de votos de los diputados electos. Es decir, la Asamblea necesita 56 o más votos para superar un veto presidencial. Ahora bien, si el Presidente devuelve con observaciones el proyecto de ley, “la Asamblea las considerará y resolverá lo que crea conveniente por la mayoría establecida en el artículo 123, y lo enviará al Presidente de la República, quien deberá sancionarlo y mandarlo a publicar” (Cn Art.137, inc.3). La mayoría a la que se refiere el artículo 123 es de la mitad más uno de los diputados electos, es decir, 43 votos. Bajo estas condiciones, el cuadro 30 da cuenta de los proyectos de ley vetados por los presidentes salvadoreños entre 1984 y 2004. El presidente salvadoreño que más ejercitó su poder de veto fue el de 1999 a 2004.

Cuadro N° 30

Decretos vetados en El Salvador	
Periodo presidencial	Vetos
1984-1989	20
1989-1994	1
1994-1999	4
1999-2004	59
Total	84

Fuente: Miranda Baires, 2006.

*Tasa de éxito del ejercicio del veto*

Para determinar la tasa de éxito del ejercicio del veto es necesario saber si alguno de los 84 vetos presidenciales registrados desde 1984 hasta 2004 fue superado por la Asamblea Legislativa por una mayoría calificada de, al menos, dos tercios de los votos de los

diputados electos. No se ha podido acceder a la información que permita determinar este fenómeno para todo el periodo. Sin embargo, es de notar que de los 59 vetos presidenciales entre 1999-2004 solamente dos fueron superados (Miranda Baires, 2006). Esto daría una tasa de éxito del 96.6% al menos para el periodo mencionado.

Puede resultar interesante aquí señalar que esta altísima tasa de éxito puede deberse, en parte, al peso y disciplina del grupo parlamentario del partido del Presidente. Para superar un veto presidencial sería necesario que todos los grupos parlamentarios, excepto el del partido del Presidente, sumasen al menos dos tercios de los diputados, es decir, 66.7%. La información mostrada en el cuadro 31 sugiere cuán difícil habría sido lograrla entre 1989 y 2006. Solamente en dos periodos legislativos (1997-2000 y 2003-2006) habría sido posible siempre y cuando el PCN hubiese adoptado un comportamiento diferente al que le es usual: de apoyo a ARENA. Los periodos legislativos señalados en el párrafo anterior se superponen con el inicio y fin del periodo presidencial 1999-2004. Es justamente al final de este periodo, en un año preelectoral y, por tanto, donde era de esperar un cierto distanciamiento del PCN respecto a su tradicional aliado cuando se produce la superación del veto presidencial que se ha comentado.

Cuadro N° 31

**Apoyos legislativos de los presidentes salvadoreños, 1989-2006**

Periodo	% de escaños del partido del Presidente	Conformación de la mayoría en el Congreso (% de escaños) <sup>a</sup>	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) <sup>b</sup>	ARENA
2004-2006	32.1	ARENA-PCN (51.1)	ARENA
2006-2009	40.5	ARENA-PCN (52.4)	ARENA

<sup>a</sup> No se consideran los casos donde es necesaria una mayoría calificada de 2/3.

<sup>b</sup> Se registraron dos coaliciones mayoritarias: ARENA-PCN (51.2%) y FMLN-PCN (55.9%).

Fuente: actualización de Artiga-González (2004).

### 2.3 Formación de coaliciones y mayorías legislativas

#### Clases de coaliciones

El formato multipartidista del sistema de partidos salvadoreño y la elección de diputados bajo un principio de representación proporcional favorecen una alta probabilidad de un escenario de gobierno dividido, es decir, que el partido que controla el Ejecutivo no cuenta, por sí solo, con una mayoría en el Legislativo. En estas condiciones lo que se espera es la negociación y la búsqueda de alianzas y/o coaliciones partidistas pre y post electorales, ya sea en las elecciones presidenciales o ya sea en las elecciones legislativas. En El Salvador, ARENA ha controlado el Ejecutivo sin necesidad de pactar una alianza y/o coalición pre electoral. Su caudal de votación desde 1989 le ha permitido ganar las

elecciones presidenciales compitiendo por sí sola. Tres de sus cuatro triunfos en elecciones presidenciales (1989, 1999 y 2004) los obtuvo superando el 50% de los votos válidos. Únicamente en 1994 necesitó de una segunda vuelta para ganar la Presidencia.

La situación ha sido diferente en la competencia por el control de los escaños legislativos. Como se puede apreciar en el cuadro anterior, ARENA nunca obtuvo por sí sola más del 50% de los escaños. Para acompañar la gestión de sus presidentes, ARENA contó con el tradicional apoyo legislativo del PCN aunque solamente en una ocasión estos dos partidos pactaron una alianza pre electoral (1985) de manera explícita aunque compitiendo con banderas separadas.<sup>14</sup>

La mayoría de las veces las alianzas y/o coaliciones han sido post electorales sin que medie un pacto de coalición aunque ello no significa que ARENA no haya incurrido en costos de negociación. El examen de la composición de los gabinetes de los diferentes gobiernos de ARENA permite afirmar que no ha sido en ese ámbito donde se han tenido que pagar aquellos costos; cediendo algunos puestos del gabinete a miembros del PCN. El reparto se habría dado más bien en otros ámbitos de gobierno que no son el Ejecutivo. La negociación se habría producido en el ámbito del Legislativo de cara a la elección de funcionarios de segundo orden. Así ha sido posible que el PCN presida la Corte de Cuentas de la República cuyo Magistrado Presidente es electo por la Asamblea Legislativa cada tres años.

Ahora bien, el Presidente de la Corte de Cuentas de la República es elegido con una mayoría simple de los diputados electos (es decir, 43 votos). ARENA y PCN siempre sumaron tal cantidad de diputados y, por tanto, nunca fue necesario ampliar la alianza e incluir diputados de otros partidos, especialmente del PDC. Esta doble o triple alianza puede considerarse como pro gobierno.

En el campo de la oposición también suele recurrirse a la formación de alianzas tanto para competir en las elecciones presidenciales como legislativas.<sup>15</sup> Así, el FMLN compitió en coalición en dos de las tres elecciones presidenciales realizadas entre 1994 y 2004. La primera vez con Convergencia Democrática (CD) y el Movimiento Nacional Revolucionario (MNR) y la segunda vez (1999) con la Unión Social Cristiana (USC). Sin embargo, el FMLN compitió solo todas las veces en las elecciones de diputados pero fueron otros partidos los que pactaron alianzas. No obstante, el peso de todas estas alianzas no ha sido tal como para bloquear la gestión de los diferentes gobiernos de ARENA ni para superar casi la totalidad de los vetos presidenciales.

### *Condiciones para mayorías simples*

---

<sup>14</sup> La legislación electoral salvadoreña ha permitido que los partidos pacten alianzas pre electorales y compitan en coalición bajo dos modalidades: a) manteniendo cada partido su propia bandera o emblema en la papeleta de votación y b) presentándose bajo una sola bandera (la de la coalición). La primera modalidad permite identificar la fuerza electoral de cada uno de los partidos integrantes de la coalición mientras que la segunda modalidad lo hace imposible.

<sup>15</sup> La formación de alianzas pre electorales ha sido más frecuente en la competencia por los concejos municipales sin que ello signifique que ése sea el comportamiento mayoritario. La mayoría de los concejos municipales están formados por miembros provenientes de un mismo partido político.

La Constitución establece que la mayoría de los miembros de la Asamblea será suficiente para deliberar. Sin embargo, para tomar una resolución es necesario el voto favorable de, al menos, la mitad más uno de los Diputados electos, salvo en los casos en que conforme a la Constitución se requiera una mayoría distinta (Art.123). ¿Cuáles son esos casos? Antes de responder esta pregunta debe quedar claro que la formación de una mayoría simple en la Asamblea se ha basado en la negociación de al menos dos partidos políticos. La mayoría de las veces: ARENA y PCN.

#### *Condiciones para mayorías calificadas*

De acuerdo con la Constitución es necesaria una mayoría calificada de, al menos, dos tercios de los diputados electos para la elección de los siguientes funcionarios:

- Presidente y Magistrados de la Corte Suprema de Justicia (Art.186);
- Presidente y Magistrados del Tribunal Supremo Electoral (Art.208);
- Fiscal General de la República (Art.192);
- Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos (Art.192).

Una mayoría de, al menos, dos tercios es necesaria también para:

- Declarar la incapacidad física o mental del Presidente, del Vicepresidente de la República y de los funcionarios electos por la Asamblea (Art.131, inc.20°);
- Suspender y restablecer las garantías constitucionales (Art.131, inc.27);
- Ratificar proyectos de ley vetados por el Presidente de la República (Art.137);
- Autorizar la emisión o contratación de empréstitos por parte del Órgano Ejecutivo (Art.148);

Además de estas mayorías calificadas, la Constitución (Art.147) contempla la necesidad de alcanzar una mayoría de, al menos, tres cuartos de los diputados electos para:

- Ratificar tratados o pactos por los cuales se someta a arbitraje cualquier cuestión relacionada con los límites territoriales de la República;
- Ratificar cualquier tratado o convención que celebre el Órgano Ejecutivo referente al territorio nacional.

Finalmente, los acuerdos o resoluciones que emiten las Comisiones Legislativas (Dictámenes) son aprobados por la mayoría de sus miembros. Luego son enviados a la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa para que sean incluidos en la propuesta de agenda de la sesión plenaria (RIAL, Art.52). Esto quiere decir que la integración partidista de las Comisiones y de la Junta Directiva terminan siendo claves para la aprobación de los dictámenes y su inclusión en la agenda. En cierta forma, las mayorías legislativas quedan determinadas al inicio del periodo legislativo pues es entonces cuando se negocia dicha integración. Las Comisiones se componen del número de miembros que determine la Junta Directiva tomando como base la proporcionalidad de la composición de la Asamblea (RIAL, Art. 37). La Junta Directiva, a su vez, es elegida por mayoría simple de votos y se integra por un número de miembros definido en un protocolo de entendimiento de los grupos parlamentarios, “procurando la participación de todos los grupos parlamentarios, con base en los criterios de pluralidad y proporcionalidad” (RIAL, Art.11). Por tanto, las diferentes mayorías necesarias para tomar resoluciones en la

Asamblea Legislativa quedan condicionadas por el resultado electoral, por el reparto de escaños entre los diversos partidos.

#### ***2.4 Estructura de oportunidades para el ejercicio de la oposición en el Parlamento***

En un sistema presidencialista el ejercicio de la oposición cuenta con mecanismos tanto formales como informales. El ámbito por excelencia para los primeros es el Parlamento donde existen disposiciones constitucionales acerca del ejercicio del control político del Legislativo sobre el Ejecutivo (Cfr. cuadro 24, supra). Sin embargo, la eficacia de estos controles queda supeditada al peso del contingente de los partidos de oposición dentro del Parlamento. Si el partido de gobierno, que tiene bajo su control al Ejecutivo, tiene a su vez mayoría parlamentaria difícilmente prosperarán los intentos de la oposición para ejercer el control político sobre el gobierno. Máxime si el partido de gobierno es disciplinado y sigue una línea de comportamiento que viene desde el Ejecutivo hacia la fracción legislativa. Por su parte, los mecanismos informales aunque no produzcan resultados vinculantes serán más o menos eficaces según el nivel de organización social y política de la oposición y de las alianzas que logre constituir con otros actores, especialmente líderes de opinión, grupos de interés y medios de comunicación social.

##### *Mecanismos formales*

Para ilustrar el funcionamiento de los mecanismos formales para el ejercicio de la oposición en El Salvador se hará referencia a los siguientes<sup>16</sup>:

- Recepción de informes de labores que debe rendir el Ejecutivo por medio de sus Ministros, y aprobarlo o desaprobarlo (Cn Art.131, Núm.18).
- Nombramiento de comisiones especiales para la investigación de asuntos de interés nacional y la adopción de los acuerdos o recomendaciones que estime necesarios, con base en el informe de dichas comisiones (Cn Art.131, Núm.32).
- Interpelación a los Ministros o Encargados del Despacho y a los Presidentes de las Instituciones Oficiales Autónomas (Cn Art.131, Núm.34).

El mecanismo de recepción de informes de labores no necesita de una solicitud para echarse a andar. Es una obligación constitucional que tienen los Ministros de presentarlos ante la Asamblea Legislativa y de esa manera los partidos de oposición pueden controlar al Ejecutivo. Ahora bien, los informes de labores se distribuyen entre las diferentes comisiones legislativas según la materia de la que traten. Las comisiones deben emitir un dictamen que es aprobado o desaprobado en el Pleno Legislativo. Como puede intuirse el dictamen podría depender más de la composición partidista de la Comisión respectiva que del contenido mismo del informe. Según Hernández Galindo (2005:50): “la oportunidad que se presenta al ‘evaluar’ al gobierno a través de informes anuales se ha convertido en una actividad rutinaria. Generalmente éstos son aprobados sin realizar un examen exhaustivo sobre metas, objetivos y resultados. No se hace reparo sobre su

---

<sup>16</sup> Esta descripción se basa en el trabajo de Hernández Galindo (2005) que cubre los periodos legislativos desde 1994 hasta 2003. Se trata de una investigación pionera en El Salvador sobre el control de la oposición sobre el gobierno.

contenido ni se solicita información adicional para contrastar los productos, es decir, que poco se evalúa el desempeño gubernamental”.

El *cuadro N° 32* muestra un resumen del ejercicio del control político a través de la recepción y evaluación de informes de labores entre 1994 y 2003. De 130 informes recibidos, únicamente 3 tuvieron un dictamen “desfavorable”, que no debe confundirse con “desaprobado” sin que ello haya tenido mayores consecuencias.<sup>17</sup> Dos de estos tres informes pertenecen al Ministerio de Seguridad Pública y en uno de los dictámenes se dice que: “[...] la memoria de labores no satisface las inquietudes que existen alrededor de las actividades que las entidades encargadas de la seguridad pública desarrollan, por lo que el dictamen es DESFAVORABLE, y recomienda que la próxima memoria de labores tenga mayores detalles” (Dictamen 32 del 24 de agosto de 1999, Comisión de Seguridad, Exp.2161-7-99). Hay que agregar que muchos de los dictámenes fueron emitidos extemporáneamente, es decir, en un periodo legislativo diferente al del año de presentación del informe.

*Cuadro N° 32*

**Control político a través de informes de labores, 1994-2003**

Periodo	Recibidos	Aprobados	Desaprobados	Favorable	Desfavorable	Sin dictamen	Archivo
1994-1997	41	41	-	-	-	-	-
1997-2000	48	42	-	-	3	1	2
2000-2003	41	27	-	-	-	12	2
Total	130	110	-	-	3	13	4

Fuente: elaboración propia con datos de Hernández Galindo (2005)

En cuanto al nombramiento de comisiones especiales el mecanismo no opera de oficio sino que debe haber una solicitud previa. Evidentemente dicha solicitud prosperará dependiendo del peso parlamentario de la oposición. Si logra formar una mayoría legislativa entonces es altamente probable que la solicitud sea aprobada. Lo curioso es que pese a que el partido gobernante desde 1994 siempre tuvo un contingente no mayoritario de diputados, las comisiones especiales apenas superaron el 17% si se las compara con la recepción de informes de labores. Como se ha dicho en otras partes de este trabajo, la capacidad del partido ARENA para formar alianzas legislativas mayoritarias en todo el periodo estudiado funcionó como blindaje para el ejercicio del control por parte de la oposición política. De hecho, la mayoría de las solicitudes de formación de comisiones fueron presentadas por el principal partido de la oposición, el FMLN. Sin embargo, su contingente legislativo y su capacidad para establecer alianzas no fueron suficientes para que las mismas prosperaran.

Según el *cuadro N° 33* como resultado del trabajo de las seis comisiones especiales aprobadas se produjeron recomendaciones o sanciones a los funcionarios o instituciones

<sup>17</sup> La disposición constitucional establece que los dictámenes deben ser Aprobados o Desaprobados. Que las Comisiones resuelvan Favorable o Desfavorable es una manera de evadir tal disposición. Sin embargo, todo pasó como si nada y los datos del cuadro 32 son los definitivos en el Archivo Legislativo.

investigadas. En cierta forma este resultado, aunque pobre, revela la poca eficacia de la oposición salvadoreña para el ejercicio del control político por los mecanismos formales establecidos. Quizá por esta misma razón, el principal partido de oposición suele recurrir a mecanismos informales para intentar ejercer algún tipo de freno y contrapeso al poder del partido en el gobierno.

Cuadro N° 33

**Control político a través del nombramiento de comisiones especiales, 1994-2003**

Periodo	Comisiones solicitadas	Favorable	Desfavorable	No disponible <sup>a</sup>	Archivo
1994-1997	3	-	1	2	-
1997-2000	8	3	-	1	4
2000-2003	12	3	3	-	6
Total	23	6	4	3	10

<sup>a</sup> No disponible significa que al momento de levantar la información del cuadro, el expediente respectivo no había sido enviado al archivo.

Fuente: elaboración propia con datos de Hernández Galindo (2005)

Finalmente, sobre las interpelaciones también es válido lo dicho para el caso de la formación de comisiones especiales. Todo depende de la fuerza legislativa de la oposición medida en escaños. Así, las interpelaciones constituyeron un poco más del 18% respecto de los informes de labores, aunque a diferencia de las comisiones casi en su totalidad fueron enviadas al archivo, es decir, fueron desestimadas.<sup>18</sup> Se nota que cuanto mayor control político puede permitirse a la oposición, menor ha sido su eficacia para echar andar el mecanismo. De las tres solicitudes aceptadas, una concluyó en un recomendable, es decir, con la recomendación de la destitución del funcionario. Sin embargo, el Presidente de la República hizo caso omiso de esta recomendación.

Cuadro N° 34

**Control político a través de interpelaciones, 1994-2003**

Periodo	Interpelaciones solicitadas	Favorable	Desfavorable	Archivo
1994-1997	6	-	1	5
1997-2000	8	1	-	7
2000-2003	10	-	1	9
Total	24	1	2	21

Fuente: elaboración propia con datos de Hernández Galindo (2005)

Aunque la información mostrada en los cuadros anteriores sea apenas una muestra del ejercicio del control político por parte de la oposición a través de mecanismos formales, no puede pasarse por alto que constituye un fuerte indicio de la existencia de mecanismos cuyos resultados dependen más de la fuerza de la oposición y de las alianzas que el partido de gobierno logra en el seno de la Asamblea Legislativa.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Mientras que el 43% de las solicitudes de comisiones fueron desestimadas, el 84% de las solicitudes de interpelación tuvieron igual fortuna.

<sup>19</sup> La aprobación de empréstitos para financiar el presupuesto general del estado es otro mecanismo formal por donde la oposición ejerce algún tipo de control sobre la gestión del gobierno. Tal aprobación requiere de una mayoría legislativa de dos tercios de los diputados electos (56 votos). Sin embargo, aún en este caso, el gobierno pudo contar con el apoyo necesario en la mayoría de las veces para aprobar los empréstitos propuestos. Algunas veces tuvo que hacer presión incluso dentro del contingente legislativo del FMLN para

### *Mecanismos informales*

Como se señaló antes, la poca eficacia de la oposición para ejercer control político sobre el gobierno ha llevado al principal partido de la oposición a recurrir a mecanismos informales. Entre estos están las movilizaciones de organizaciones sociales propias o afines. La mayoría de las veces dichas movilizaciones expresan demandas sociales antes que servir de mecanismos de control. Algunas veces buscan presionar a diversas instancias estatales para revocar decisiones adoptadas por el Ejecutivo. Otras veces son utilizadas para detener la aplicación de leyes con las cuales la oposición no está de acuerdo.

Sin embargo, dada una cada vez más mediatización de la política especialmente a través de la televisión, los mecanismos informales más usuales a través de los cuales la oposición ejerce algún control sobre el gobierno son las entrevistas y conferencias de prensa. En este caso, los entrevistados no solo pertenecen a los partidos de oposición sino incluso a organizaciones sociales que no necesariamente están vinculadas a los primeros. También se da el caso de entrevistas a líderes sociales y formadores de opinión que no comparten las políticas del gobierno y juegan a hacerle oposición.

Para tener una idea del tiempo que la televisión salvadoreña dedica a entrevistas donde se tratan asuntos de interés público, hay que saber que en El Salvador existen varias cadenas de televisión en señal abierta, las cuales tienen al menos una entrevista diaria (ya sea en la mañana, al mediodía o por la noche) con una duración que oscila entre 30 y 105 minutos y en la que son entrevistados uno o varios personajes, no todos de oposición por supuesto. Pero estos son los espacios privilegiados por la oposición para ejercer control sobre el gobierno.

El desarrollo de los espacios informativos y de entrevistas sobre temas de interés nacional a través de la televisión comenzó en la década de 1980 en El Salvador, paradójicamente cuando el país vivió la época de mayor violencia política del siglo XX. En especial, hacia finales de esa década el periodismo televisivo cobraba auge al presentar escenas del conflicto armado; algunas veces incluso en directo desde el lugar de los hechos. Ya por las mañanas, o por las noches, algunas cadenas de televisión realizaban entrevistas a funcionarios y miembros de la oposición social. Habría que esperar la incorporación del FMLN al terreno político legal, producto de los Acuerdos de Paz de 1992, para que como representantes del principal partido de oposición, sus líderes comenzaran a ser invitados a una entrevista televisiva.<sup>20</sup> Nuevos canales de televisión surgieron en la década de 1990 y cada uno con su respectiva entrevista matutina o vespertina. El siguiente cuadro muestra el panorama de este tipo de entrevistas ya en 2007.

---

que algunos de sus diputados no siguieran la línea del partido y votaran junto a los partidos pro-gobierno. Esto muestra una capacidad no solo para evadir el control de la oposición sino para “quebrarla” a ella misma.

<sup>20</sup> Un desarrollo paralelo semejante se fue dando en la radio. Los programas radiales de opinión proliferaron así como las entrevistas a líderes sociales y políticos en programas matutinos.

Cuadro N° 35

**Programas de televisión utilizados por la oposición salvadoreña para ejercer control sobre el gobierno**

Canal de Televisión	Nombre del programa	Horario	Duración de la entrevista (min.)
TCS (2,4 y 6)	Frente a Frente	6:30 a.m.	60
Canal 8	Opiniones	7:00 a.m.	30
Canal 12	Entrevista al día	6:30 a.m.	60
Canal 15	La Entrevista con Mauricio Funes	6:15 a.m.	105
Canal 21	Entrevista Enfoque	12:05 p.m.	55
Canal 33	Primera Entrevista	6:45 a.m.	75
	A las 8 en punto	8:00 p.m.	60

### III. El sistema electoral

#### 3.1 Elementos constitutivos

El cuadro N° 36 muestra los elementos constitutivos del sistema electoral para el caso de las elecciones presidenciales de acuerdo a lo establecido en el Código Electoral de 2004. Si se compara con el cuadro 37 se puede apreciar, como es de esperar, que solo difieren en dos aspectos: el número de representantes a elegir y la distribución de las circunscripciones. Las diferencias aparecen más bien en otros aspectos como calendario y candidaturas.

Cuadro N° 36

**Sistema electoral para las elecciones presidenciales, 2004**

Componente	Descripción
Número de representantes a elegir (M)	2 (presidente y vicepresidente)
Distribución de las circunscripciones	Una sola circunscripción nacional
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada (Art.207)
Procedimiento de votación	Voto único
	<u>Umbral para la inscripción:</u> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (Art.159).
	<u>Umbral de cancelación:</u> (Art.182)
Barreras	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Partido político: si no obtiene por lo menos el 3% del total de votos válidos.</li> <li>b) Coalición con símbolo único: 6% (coalición de 2 partidos), 9% (coalición de 3 partidos) y 1% adicional por cada partido político superior a 3 que integre o pacte conformar la coalición.</li> <li>c) Coalición con “banderas separadas”: el partido que no obtiene por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos.</li> <li>d) También pierde su inscripción si el partido no participa en dos elecciones consecutivas, siempre que no se lleven a cabo el mismo año (Art.182).</li> </ul>
Fórmula electoral	Mayoría absoluta y segunda vuelta (Art. 261)

Fuente: elaboración propia con base en el Código Electoral, 2004.

El cuadro N° 37 presenta otra descripción del sistema utilizado en las elecciones presidenciales. Al respecto vale la pena resaltar que la Constitución de 1983 introdujo una modificación en lo relativo a la realización de una segunda vuelta cuando ningún partido alcanzara la mayoría absoluta en una primera vuelta en las elecciones presidenciales. La Constitución que hasta entonces estaba vigente establecía la necesidad de una segunda vuelta por las mismas razones. Aunque dicha vuelta no se realizaría con voto directo sino que la elección tendría lugar en la Asamblea Legislativa. El voto directo en segunda vuelta fue innovación de la Constitución de 1983. La realización de ésta fue necesaria en 1984 y 1994. En el primer caso la competencia fue entre PDC y ARENA resultando ganador el primero. En el segundo caso los contendientes fueron FMLN y ARENA obteniendo este último el triunfo electoral. Las elecciones presidenciales de 1989, 1999 y 2004 se decidieron en primera vuelta y todas fueron ganadas por ARENA.

Cuadro N° 37

### Otra descripción del sistema electoral para elecciones presidenciales

Elemento constituyente	Descripción
Duración del mandato	5 años
Posibilidad de reelección	No <sup>a</sup>
Tipo de candidatura	Fórmula con vicepresidente
Mayoría requerida en 1ª vuelta	Absoluta <sup>b</sup>
No de candidatos que acceden a 2ª vuelta	2
Periodo interelectivo	Antes de 30 días
Mayoría requerida en 2ª vuelta	Absoluta <sup>c</sup>
Coincidencia con elecciones generales	No <sup>d</sup>

<sup>a</sup> De manera consecutiva tras un primer periodo.

<sup>b</sup> No se cuentan los votos blancos ni votos nulos.

<sup>c</sup> Entre dos únicos competidores no hay otra posibilidad.

<sup>d</sup> Excepto cada 15 años.

Fuente: Artiga-González (2004).

Cuadro N° 38

### Sistema electoral para elecciones legislativas, 2006

Componente	Descripción
Tamaño del Parlamento	84 diputados (Art.13).
Distribución de las circunscripciones	1 de 25; 1 de 8; 1 de 7; 2 de 6; 1 de 5; 3 de 4 y 5 de 3.
Forma de candidatura	Lista cerrada y bloqueada.
Procedimiento de votación	Voto único.
Barreras	<p><u>Umbral para la inscripción:</u> tener un número de afiliados equivalente al 3% de los votos emitidos en la última elección presidencial (Art.159)</p> <p><u>Umbral de cancelación:</u> (Art.182)</p> <p>e) Partido político: si no obtiene por lo menos el 3% del total de votos válidos.</p> <p>f) Coalición con símbolo único: 6% (coalición de 2 partidos), 9% (coalición de 3 partidos) y 1% adicional por cada partido político superior a 3 que integre o pacte conformar la coalición.</p> <p>g) Coalición con “banderas separadas”: el partido que no obtiene por lo menos el 3% de los votos válidos emitidos.</p>

Componente	Descripción
Fórmula electoral	También pierde su inscripción si el partido no participa en dos elecciones consecutivas, siempre que no se lleven a cabo el mismo año (Art.182). Cociente electoral y resto mayor (Art. 262). Fuente: elaboración propia, según Código Electoral 2006.

El *cuadro N° 39* expresa la situación vigente para las elecciones de 2006 únicamente. Entre 1994 y ese año hubo variantes tanto en lo relativo a las barreras como a la distribución de las circunscripciones. Las barreras mostradas en el cuadro fueron introducidas mediante reforma en noviembre de 1996 mientras que la distribución de las circunscripciones fue modificada para las elecciones legislativas de 2003. Al eliminarse la “plancha nacional” se redistribuyeron sus 20 escaños entre los 14 departamentos según su población. Esta nueva distribución se aplicó en 2003 y 2006 pese a que la formulación de la regla, artículo 13 del Código Electoral, fue modificada para las elecciones de 2006.<sup>21</sup>

*Cuadro N° 39*

#### Distribución de las circunscripciones para elecciones legislativas

Circunscripción	Número de diputados asignados	
	1994-2000	2003-2006
San Salvador	16	25
Santa Ana	6	7
San Miguel	5	6
La Libertad	5	8
Sonsonate	4	6
Usulután	4	5
Ahuachapán	3	4
La Paz	3	4
La Unión	3	4
Cuscatlán	3	3
Chalatenango	3	3
Morazán	3	3
San Vicente	3	3
Cabañas	3	3
“Plancha Nacional”	20	-
Total	84	84

Fuente: elaboración propia.

### 3.2 Condiciones legales para la asignación de candidaturas nacionales

Puede resultar de interés examinar las diferencias en los requisitos de las candidaturas presidenciales y legislativas de cara a la mayor o menor oportunidad de incidencia de las organizaciones sociales. El cuadro 39 presenta en paralelo los requisitos que establece la Constitución para poder ser candidato en cada una de las dos elecciones de ámbito

<sup>21</sup> La reforma en esta disposición electoral obedeció en su origen a una demanda de inconstitucionalidad de la disposición vigente hasta las elecciones legislativas de 2000. Hasta entonces se asignaba una cantidad fija de diputados a cada departamento sin establecer el criterio. La Constitución establece que la base del sistema electoral es la población (Art.79) y de acuerdo a este criterio los escaños legislativos asignados a los departamentos no eran los que establecía el Código vigente hasta 2000 (Art.12).

nacional que existen en el país. Además de poder ser más jóvenes, los candidatos a diputados no tienen por qué estar afiliados a un partido político y pueden ser religiosos. Interesa resaltar aquí la no afiliación partidista porque pareciera ir contra lo establecido en el artículo 85 de la Constitución que establece el monopolio partidista del “ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”. Pero este artículo no dice que los candidatos deben ser miembros de partidos para ser elegidos diputados sino que el canal que debe utilizarse para presentar la candidatura son los partidos. De hecho, tanto a título individual como colectivo ha habido candidaturas de ciudadanos que no pertenecen a los partidos aunque han tenido que inscribir la misma en una lista de candidatos de algún partido en específico.

Por otra parte, hay que agregar que en El Salvador no existen “acciones afirmativas” normadas en esta materia. No existe una ley de partidos que contenga disposiciones al respecto ni tampoco las hay en el actual Código Electoral. Todo queda a discreción de cada partido, los cuales solo tienen que informar al Tribunal Supremo Electoral de cualquier modificación en sus estatutos.

Cuadro 40

**Comparación de los requisitos para candidaturas presidencial y legislativa**

Candidato a Presidente	Candidato a Diputado
1. Salvadoreño por nacimiento.	1. Salvadoreño por nacimiento.
2. Del estado seglar.	--
3. Mayor de treinta años de edad.	2. Mayor de veinticinco años.
4. De moralidad e instrucción notoria.	3. De notoria honradez e instrucción.
5. Estar en el ejercicio de los derechos de ciudadano.	4. No haber perdido los derechos de ciudadano en los cinco años anteriores a la elección.
6. Estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente.	--

Fuente: Constitución 1983

**3.3 Características de la autoridad electoral**

El cuadro N° 41 presenta de manera resumida algunas de las características más importantes del Tribunal Supremo Electoral. Éste es, de acuerdo con el artículo 208 de la Constitución, “la autoridad máxima en materia electoral”. Llama la atención que siendo autoridad máxima no tenga iniciativa de ley en materia electoral así como tampoco tiene autonomía presupuestaria y, por tanto, debe estar negociando año con año su presupuesto con la Asamblea Legislativa, quien además designa a los miembros del TSE. Estando la Asamblea controlada por los partidos políticos, no resulta extraño que el desempeño del TSE esté también subordinado a los intereses partidistas.

Cuadro N° 41

**Características de la máxima autoridad electoral salvadoreña**

Característica	Descripción
Nombre	Tribunal Supremo Electoral
Integración	Mixta (Tres miembros propuestos por los tres partidos o coaliciones más votadas y dos propuestos por la

Característica	Descripción
	Corte Suprema de Justicia)
Designación	Política (por la Asamblea Legislativa)
Mandato	5 años
# de miembros	5 (tres propuestos por partidos más dos propuestos por la Corte Suprema de Justicia
Iniciativa de ley	No
Autonomía presupuestaria	No

Fuente: elaboración propia.

### 3.4 Calendario electoral

El *cuadro N° 42* muestra una comparación sobre disposiciones constitucionales y legales en materia del calendario para las elecciones presidenciales y legislativas. En general, las disposiciones son semejantes excepto en cuanto al mandato, el tiempo de propaganda permitido y el día de la toma de posesión de los cargos elegidos. Sin embargo estas diferencias podrían desaparecer si se ratifica una reforma constitucional aprobada al final de la legislatura 2003-2006. Según ésta, se homologaría el mandato llevando el del caso de los diputados a cinco en lugar de tres años. El tiempo permitido para la propaganda así como el día de toma de posesión estarán en función del día de realización de las elecciones. Aunque podrían llevarse a cabo en el mismo año, el día puede ser diferente. El Código Electoral establece que: “Al coincidir las elecciones de los funcionarios [...] éstas podrán celebrarse conjunta o separadamente, para lo cual el Tribunal dispondrá lo conveniente” (Art.224).

Cuadro N° 42

#### Calendario de las elecciones salvadoreñas

	Tipo de elección	
	Presidencial	Legislativa
Mandato	5	3
Convocatoria	Por lo menos 4 meses antes de la fecha de la elección.	Por lo menos 4 meses antes de la fecha de la elección.
Tiempo de propaganda	Cuatro meses antes de la elección	Dos meses antes de la elección
Día de la votación	Definido por decreto en cada ocasión	Definido por decreto en cada ocasión
Horario	De 7 a 17 horas	De 7 a 17 horas
Resultados oficiales	No se define plazo, excepto que el escrutinio final debe iniciarse a más tardar dentro de las 48 de haberse cerrado la votación.	No se define plazo, excepto que el escrutinio final debe iniciarse a más tardar dentro de las 48 de haberse cerrado la votación.
Toma de posesión	1 de junio	1 de mayo

Fuente: elaboración propia según Código Electoral, 2006.

#### **IV. Oportunidades de incidencia en la producción legislativa**

Hasta aquí se describió el diseño político institucional salvadoreño en términos de sistema de partidos, forma de gobierno y sistema electoral. La presunción es que habrá mayores o menores probabilidades de incidencia en la producción legislativa según sea ese diseño institucional. Incluso puede establecerse como hipótesis que los escenarios de gobierno dividido favorecen la incidencia de las organizaciones sociales. Obviamente no será el único factor a considerar. En otras palabras, el gobierno dividido no será una condición suficiente para garantizar la eficacia de la incidencia. Pero si el gobierno no cuenta con los apoyos legislativos para llevar adelante sus políticas tiene que negociar con algunos partidos de la oposición. Tiene que intentar convertirlos en socios de una alianza pro gobierno. Si existen partidos de oposición que se prestan a esta clase de alianzas, tales partidos buscarán a través de elecciones mantener una cuota parlamentaria que les garantice jugar a ser socios del partido de gobierno. Esa cuota vendrá de los votos que logren acumular en las elecciones, por un lado, y del diseño del sistema electoral vigente, por otro lado. Así que las organizaciones sociales podrían lograr mayor incidencia en la medida en que fortalecen sus relaciones con los partidos políticos presentes en el ámbito parlamentario siguiendo la secuencia:

- Con el partido o coalición gobernante;
- Con los partidos de oposición que abandonan su papel opositor para convertirse en pro gobierno cuando el partido gobernante no tiene mayoría legislativa;
- Con los partidos de oposición, que efectivamente juegan a la oposición ejerciendo control sobre el gobierno.

Ahora bien puede hacerse una clasificación de las oportunidades de incidencia según quién sea el actor que toma la iniciativa. En este sentido tendremos oportunidades que se inician desde los gobernantes o desde los gobernados. Como lo que aquí se está tratando es la incidencia en la producción legislativa puede ser interesante mostrar los mecanismos que para ello existen. Algunos de ellos ya fueron tratados al describir la forma de gobierno.

##### **4.1 Oportunidades top-down**

###### *Comisiones mixtas*

Como tales no están contempladas en el diseño del Parlamento salvadoreño. Ya se vio anteriormente que para el trabajo legislativo existen comisiones permanentes y temporales. Entre las temporales están aquellas que duran todo un periodo legislativo y las que se integran coyunturalmente (comisiones especiales o ad hoc). Estas comisiones están formadas únicamente por diputados pero las mismas pueden pedir la opinión de otras personas ajenas a la Asamblea Legislativa. Esto abre una oportunidad para la incidencia desde la sociedad civil. Obviamente todo depende del tema y de quiénes sean llamados a integrar esas comisiones.

### *Oficina de iniciativa popular*

En El Salvador no existe la iniciativa popular. Eso hace que las iniciativas que proceden de la sociedad civil sean canalizadas, acompañadas, presentadas, por uno o más diputados. Esto hace que el cálculo partidista del diputado o diputados que acompañan la iniciativa puede llegar a pesar lo suficiente como para subordinar dicha iniciativa a los intereses partidarios.

### *Consultas de las comisiones legislativas a los afectados*

Ya se señaló que las comisiones legislativas (permanentes o no), según sea el tema que traten, pueden hacer consultas de dos clases. Por un lado, solicitando a quien sea pertinente que se haga presente en la sede de la comisión y les ilustre en su trabajo, les de su opinión, informes y documentos que consideren necesarios para su cometido (RIAL, Art.45). Por otro lado, están las consultas públicas (RIAL, Art.50) para los cuales la Asamblea organiza los eventos que estime convenientes.

### *Audiencias*

El Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, en su versión de 2005 y que comenzó a utilizarse desde el 1 de mayo de 2006 establece varias clases de audiencias. En primer lugar están aquellas que deben realizar las comisiones legislativas para “escuchar [...] a los interesados en los proyectos legislativos o a los afectados por ellos, si por escrito solicitan ser oídos” (RIAL, Art.37 inc 2). En segundo lugar, la audiencia a “cualquier ciudadano” siempre que “el solicitante” lo exprese presentando “su petición por escrito, antes de cada sesión, y expres[e], concretamente, el asunto en el que intervendrá” (RIAL, Art.78 inc 1). En tercer lugar, “audiencias a particulares” cuando las comisiones legislativas “lo consideren procedente, previa solicitud por escrito del interesado [...] en algún tema que las comisiones estén estudiando” (RIAL, Art.49).

### *Recursos jurídicos*

El diseño político institucional salvadoreño incluye la existencia de una Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, entre cuyas funciones está la de “promover recursos judiciales o administrativos para la protección de los derechos humanos”, incluso la de “promover reformas ante los órganos del Estado para el progreso de los derechos humanos” y la de “emitir opiniones sobre proyectos de leyes que afecten el ejercicio de los derechos humanos” (Cn Art.194, núms. 4,8 y 9). Este diseño abre una ventana de oportunidad para la incidencia legislativa cuando un proyecto de ley atenta contra los derechos humanos de los interesados. Por otra parte, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia es otra ventana de oportunidad donde cualquier ciudadano puede intentar incidir en la producción legislativa si considera que la misma tiene vicios de inconstitucionalidad. De acuerdo con el artículo 183 de la Constitución “la Sala de lo Constitucional será el único tribunal competente para declarar

la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y reglamentos, en su forma y contenido, de un modo general y obligatorio, y podrá hacerlo a petición de cualquier ciudadano”.

#### 4.2 Oportunidades bottom-up

Otras oportunidades para la incidencia legislativa se abren por conflictos entre diversos actores gubernamentales (ya sea del gobierno o ya sea de la oposición). Entonces las organizaciones sociales pueden promover sus intereses ofreciendo su apoyo a alguno de los actores gubernamentales involucrados en el conflicto. Se puede distinguir tres clases de conflicto que abren oportunidades a la incidencia. No obstante, cualquiera sea el caso debe tomarse en cuenta que las mayores oportunidades pueden venir de la fuerza organizacional antes que del esfuerzo individual. Son los recursos organizaciones los que se pueden ofrecer al actor gubernamental con el que se quiere impulsar el tema en cuestión. Son tales recursos los que pueden interesarle al actor gubernamental para estar en mejor posición en su conflicto con los otros actores.

*Conflicto sobre la orientación de las decisiones entre la SC y sus representantes políticos (crisis de representación)*

No ha sido infrecuente en El Salvador la queja sobre la falta de representatividad de los partidos políticos. Tampoco lo ha sido el malestar con el trabajo que llevan a cabo los diputados. Por ejemplo, el *cuadro N° 43* muestra la opinión de los salvadoreños sobre los beneficios obtenidos con las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa entre 2006-2007. Un poco menos del 20% declararon haberse beneficiado “mucho” o “algo” frente al 80% que opinaron haber sido “poco” o “nada” beneficiados. No resulta raro en este contexto que, en su mayor parte, los salvadoreños también expresen que los diputados hacen su trabajo para representar los intereses de sus partidos o de si mismos (cuadro 43).

*Cuadro N° 43*

#### **Beneficio obtenido con las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa (porcentajes)**

<b>Nada</b>	<b>Poco</b>	<b>Algo</b>	<b>Mucho</b>
49.3	31.9	12.8	6.0

**P. ¿Qué tanto cree que las leyes que promulgó la Asamblea Legislativa en este primer año beneficiaron a personas como usted: mucho, algo, poco o nada?**

Fuente: IUDOP (2007).

Pese al descontento que la información de ambos cuadros pueda sugerir, el mismo no se expresa en el surgimiento de nuevos partidos. La poca o nula fluidez de la oferta partidista salvadoreña es parte de este fenómeno. Esto quiere decir que las oportunidades de incidencia de las organizaciones sociales en la producción legislativa han sido eficazmente capturadas por el sistema de partidos cristalizado desde 1994. Las organizaciones que han logrado establecer vínculos con los partidos, manteniendo su

autonomía, son las que han estado en mejor posición para hacer valer sus intereses en el trabajo legislativo.

Cuadro N° 44

**Representación de intereses en la Asamblea Legislativa**

<b>Intereses representados</b>	<b>Porcentaje</b>
A su partido	36.4
A él mismo	32.3
A la gente que votó por él	15.3
A toda la población	14.4
No sabe, no responde	1.7

**P. ¿A quién cree Ud. que suele representar el diputado cuando vota en la Asamblea?**

Fuente: IUDOP (2007).

*Conflicto entre bancadas legislativas*

El nivel de polarización del sistema de partidos salvadoreño limita las oportunidades de incidencia en tanto fija una frontera más allá de la cual las organizaciones sociales, más afines a la derecha o la izquierda, prefieren no cruzar. Difícilmente organizaciones empresariales aprovecharán la fuerza de la oposición partidista para hacer retroceder alguna medida gubernamental que les afecte. En su visión eso sería hacerle el juego a una izquierda en la cual no confían o a la cual temen que si llegase a ser gobierno adopte medidas anti empresariales.

De manera semejante, las organizaciones más afines a los partidos de izquierda sentirán recelos para negociar con el partido de gobierno. Además de tener que cargar con la acusación de traición por parte de otras organizaciones también afines a la izquierda pero que en absoluto están dispuestas a tratar con los partidos de derecha, mucho menos con el partido de gobierno. En este sentido puede afirmarse que la polarización política a nivel de partidos permea a las organizaciones sociales enfrentándolas a unas con otras. Quienes se han atrevido a cruzar la línea ideológica divisoria, especialmente desde la izquierda hacia la derecha, tal vez hayan obtenido algún beneficio a costa de la adquisición del estigma de “vendida” o “traidora”.

*Conflicto entre órganos de gobierno*

Lo que debería significar una oportunidad para la incidencia en la producción legislativa sigue siendo vista como un asunto de los partidos, únicamente perteneciente al ámbito de las relaciones entre el gobierno y la oposición. Sin embargo, hay que anotar que no todas las organizaciones sociales están en las mismas condiciones para la incidencia. Es obvio que las organizaciones empresariales están colocadas en mejor posición en tanto el gobierno asume como principio rector de su acción la defensa de la empresa privada.

En estas condiciones, el Ejecutivo tiene la capacidad de vetar una ley que atente contra los intereses empresariales. Si no hay conflicto entre el Ejecutivo y el Legislativo puede

deberse a los apoyos legislativos con los que cuenta el Presidente. Como ya se mostró en páginas anteriores esta ha sido la norma desde el final del conflicto armado y la incorporación del FMLN al sistema político legal. Salvo en el periodo 1999-2004, donde se registró la mayor cantidad de vetos presidenciales mostrando el nivel de conflictividad entre el Ejecutivo y el Legislativo, el resto del periodo observado en este trabajo transcurrió prácticamente sin conflictos. En tales condiciones las oportunidades de incidencia por esta vía han sido escasas.

### *Calendario electoral*

El Salvador tuvo, en promedio, un proceso electoral cada dos años 1994 y 2006. Por el diseño del calendario, algunas veces fueron elecciones presidenciales mientras que otras fueron elecciones legislativas y de concejos municipales.<sup>22</sup> Ello se tradujo en un desmedido protagonismo de los intereses partidarios por sobre cualquier otro. Los partidos estuvieron especialmente preocupados por ganar la siguiente elección antes que por representar eficiente y eficazmente los intereses sociales. Excepción hecha por supuesto de los intereses de las grandes empresas salvadoreñas y más recientemente de las transnacionales con inversiones en el país.

Las campañas y debates electorales, lejos de abrir una oportunidad para la incidencia, han terminado siendo utilizadas más bien para reforzar visiones ideologizadas de la política salvadoreña. Desde la visión de los dos principales partidos, lo importante ha sido ganar las elecciones presidenciales y/o ganar la máxima cuota de escaños legislativos para facilitar u obstaculizar el trabajo presidencial. Pero lejos de competir abriendo espacios para más intereses sociales, los partidos recurrieron más bien al viejo *clivaje* sistema-anti sistema (capitalismo versus socialismo) para intentar ganar adeptos.

Bajo esta lógica también fueron subordinadas las elecciones municipales donde se supone debería mostrarse lo falso de esa manera de plantear las elecciones. Pero la lucha por ganar los gobiernos municipales se vio integrada en la lucha por el gobierno nacional. La simultaneidad de las elecciones legislativas y municipales contribuyó a esta dinámica.

### **4.3 Cambios en el diseño institucional**

Finalmente, oportunidades de incidencia se pueden abrir en momento de cambio institucional. Aquí se reseñará brevemente lo ocurrido con relación al sistema electoral puesto que desde 1994 no han ocurrido cambios en el sistema de partidos ni en la forma de gobierno. En ésta última, las principales reformas se realizaron de los Acuerdos de Paz de 1992 para poner fin a una década de guerra civil interna. En las mismas, sin embargo, los partidos políticos fueron fortalecidos frente a cualquier otro tipo de organización política para el ejercicio de la representación.

---

<sup>22</sup> Por la Constitución de 1983, las elecciones presidenciales son cada 5 años mientras que las otras son cada 3 años.

De hecho, según el artículo 85 de la Constitución, los partidos gozan del monopolio para el acceso a los puestos de elección popular. Además, según el posterior desarrollo de la legislación electoral los partidos son todos de ámbito nacional sin importar el tipo de elección en la que compiten. La única forma como las organizaciones sociales encuentran oportunidades de incidencia desde el sistema de partidos es colocando alguno de sus miembros como candidato de alguno de los partidos en contienda. Esta forma fue facilitada usualmente por el FMLN aunque en la medida en que fue consolidándose como principal partido de oposición dicha modalidad se fue haciendo menos frecuente.

De los componentes del sistema electoral que fueron abordados en este trabajo, los que sufrieron reforma fueron el tamaño y distribución de las circunscripciones, por un lado, y las barreras para la cancelación de partidos políticos, por otro lado. En relación al primero, si bien es cierto que desde 1994 se mantuvo el tamaño del parlamento (84 escaños) el tamaño de las circunscripciones varió al eliminarse la conocida como “plancha nacional” que incluía 20 escaños. Esta reforma impactaría más bien la distribución de la fuerza parlamentaria que obtendrían los partidos antes que favorecer la incidencia de las organizaciones sociales. A menos que éstas lograsen colocar miembros suyos en el Parlamento a través de los partidos que se verían favorecidos con la reforma. No obstante, nada de eso pasó y más bien al salir beneficiados los partidos grandes (ARENA y FMLN) lo que se reforzó fue la polarización en el ámbito parlamentario. Y ya se vio que la polarización lejos de facilitar la incidencia la dificulta.

En cuanto a las barreras electorales, la principal modificación en todo el periodo fue su incremento. Como la barrera a superar para mantener la inscripción en el registro de partidos se fijó como un porcentaje del total de votos válidos de la elección en la que se participa, dicha barrera variaría en términos absolutos registrados en cada elección. La intencionalidad fue clara: evitar la fragmentación del sistema de partidos haciendo que desaparezcan los partidos pequeños que no superaran la barrera.<sup>23</sup> Por otro lado, al fijarse un número mínimo de afiliados para la inscripción de un partido en el 3% de la última elección presidencial, de hecho se estaba obligando a que los partidos fuesen de ámbito nacional. También con esta medida se evitaba la fragmentación del sistema. Como resultado, las oportunidades de incidencia abiertas con las reformas en estos componentes del sistema electoral fueron escasas.

Otras reformas afectaron disposiciones sobre la campaña, plazos, etc. Todas, sin embargo, favorecían a los distintos partidos (aunque de manera diferente) sobre las organizaciones sociales. Una reforma, por ejemplo, permitiendo candidaturas independientes o pasar de la lista cerrada y bloqueada a una lista cerrada pero no bloqueada, o incluso a listas abiertas, no fue aceptada por los mismos partidos. En cierta forma, la integración del Tribunal Supremo Electoral a partir de 1994 anunció quienes estaban siendo privilegiados: los partidos políticos.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Fijada finalmente en 3% de los votos válidos si se compite individualmente; 6% si se compite en coalición de dos partidos; 9% si la coalición es de 3 partidos y 1% adicional por cada partido más.

<sup>24</sup> Recuérdese que en El Salvador, el TSE está integrado por cinco miembros, tres provenientes de los partidos políticos y dos de ternas propuestas por la Corte Suprema de Justicia.

Las pocas oportunidades de incidencia de organizaciones sociales independientes, especialmente no vinculadas a sectores empresariales, se puso en evidencia en todo el periodo bajo observación aún en esta materia, en donde es casi universal la demanda por una modificación en la integración del máximo organismo electoral. Se trata de una demanda que no prosperó pese a este acuerdo social generalizado. Los únicos que se han opuesto a la misma son los partidos especialmente aquellos representados en el TSE y que tienen representación parlamentaria.

Finalmente, las oportunidades de incidencia existentes no están disponibles para todas las organizaciones sociales por igual. Un terreno en el que se pone de manifiesto esta situación y que está relacionada con el sistema electoral es el del financiamiento de los partidos políticos. Porque obviamente que quien financia a los partidos tiene mayores oportunidades de incidencia y cuánto mayor es su aporte, probablemente mayor será su oportunidad. Sin embargo, en esta materia es poca la regulación existente. No existen topes ni controles sobre quiénes financian las actividades de los partidos. Y tampoco ha podido avanzarse en una reforma en este tema pese a que también existe un amplio acuerdo social al respecto. Evidentemente sin contar con el apoyo de los partidos ni de aquellos que bajo la modalidad de financiar a los partidos logran incidir en sus preferencias de políticas.

## Bibliografía

- Alcántara, Manuel y Freidenberg, Flavia (2001). **Los partidos políticos en América Latina (3 volúmenes)**. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Artiga-González, Álvaro (2007). **Polarización política: orígenes, consecuencias y alternativas**. Ponencia presentada al Seminario “La polarización política en El Salvador” organizado por FLACSO-El Salvador y FundaUngo.
- Artiga-González, Álvaro (2006). “Las elecciones 2006 en perspectiva”, en **Estudios Centroamericanos (ECA)**, núm. 688-689, pp.237-260. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Artiga-González, Álvaro (2003). “Las elecciones del año 2003 y ‘la difícil combinación’ institucional”, en **Estudios Centroamericanos (ECA)**, núm.653-654, pp.213-238. San Salvador: Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas”.
- Artiga-González, Álvaro (2004). **Elitismo competitivo**. San Salvador: UCA editores.
- Artiga-González, Álvaro (2000). **La política y los sistemas de partidos en Centroamérica**. San Salvador: FundaUngo.
- Hernández Galindo, Claudia María (2005). **Control político de la oposición sobre el gobierno en El Salvador** (Tesis de Maestría en Ciencia Política). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- IUDOP (2007). “Las y los salvadoreños evalúan el tercer año de gobierno de Antonio Saca”, **Boletín de prensa, Año XXII, No.1**. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.
- IUDOP (2006). “Evaluación del país a finales del 2006 y perspectivas para 2007”, **Boletín de prensa, Año XXI, No.3**. San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.
- IUDOP (2004). “Encuesta de evaluación del 2004”, **Informe No. 107**, San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.
- IUDOP (2003). Encuesta pre-electoral de febrero de 2003 (Base de datos).
- IUDOP (2002). “Encuesta de evaluación del año 2002”, **Informe No. 97**, San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.
- IUDOP (2000). “Encuesta de evaluación del año 2000”, **Informe No. 86**, San Salvador: Instituto Universitario de Opinión Pública.

- Miranda Baires, Danilo Alberto (2006). “La contribución de las alianzas a los poderes del Presidente”, **Estudios Centroamericanos (ECA)**, núm.696, pp. 939-956. Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, San Salvador.
- Payne, Mark J. *et al* (2006). **La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina**. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral-Editorial Planeta.
- Rodríguez Rodríguez, Luis Mario (2004). **ANEP como grupo de presión en El Salvador**. (Tesis de Maestría en Ciencia Política). San Salvador: Universidad Centroamericana José Simeón Cañas.
- Sartori, Giovanni (1992). **Partidos y sistemas de partidos**. Madrid: Alianza.
- Universidad de Salamanca (2005). **Las instituciones democráticas en El Salvador: Valoración de Rendimientos y Plan de Fortalecimiento**. San Salvador: Fundación Salvadoreña para el desarrollo económico y social.
- USAL. **Datos de opinión: Elites Parlamentarias Latinoamericanas** (países centroamericanos). Salamanca, España: Instituto Interuniversitario de Iberoamérica – Universidad de Salamanca.

# **Fortalecimiento de la incidencia de la sociedad civil en las relaciones de gobierno dividido. Análisis comparado: caso de España<sup>1</sup>**

**Begoña García Bernal  
Melissa Zamora Monge**

## **I. Presentación**

**“Fortalecimiento de la incidencia de la sociedad civil en las relaciones de gobierno dividido. Análisis comparado”, Caso de España,** es el proyecto que se presenta a continuación donde se recopila en un análisis comparado las distintas oportunidades que posee la sociedad civil para incidir en la agenda de gobierno dentro de los gobiernos divididos, tomando en cuenta la estructuración que posee el sistema político, en este caso se analizan las características y funcionamiento del sistema electoral, el sistema de partidos y finalmente las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo.

El caso específico de España, muestra un análisis descriptivo del contexto histórico español en la transición democrática luego de la larga noche del franquismo hasta la consolidación del estado de autonomías en que hoy se constituye dicho país. Esta investigación descriptiva analiza entonces el sistema electoral que regula todos los procesos electorales, también contiene un análisis del sistema de partidos donde se discuten temas como la institucionalidad de los partidos, la percepción que de estos tiene la ciudadanía, así como datos estadísticos a lo interno de los partidos.

También de forma descriptiva se habla de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo en el sistema de gobierno español aludiendo a cuestiones como la productividad legislativa, la capacidad de la oposición parlamentaria para definir la agenda política y el funcionamiento de las coaliciones a lo interno del Congreso. Finalmente se hace referencia a las oportunidades reales de participación que posee la sociedad española para incidir en las políticas públicas, es decir determinando cuáles recursos tienen disponibles y la orientación que se le da a las decisiones en el Pleno del Congreso, para así determinar el nivel de representatividad en el sistema, o si bien, por el contrario la sociedad española se encuentra frente a una crisis de representatividad.

Finalmente, una vez considerada la ingeniería del sistema se realiza un análisis integrado de las oportunidades reales de incidencia pública con base en las características correspondientes a esas tres partes fundamentales del sistema político español (sistema electoral, de partidos y de gobierno) para luego pasar a la exposición de un razonamiento comparado sobre la dinámica del sistema político español y la capacidad de la sociedad civil organizada de incidir en los espacios políticos en contraste con estas mismas variables en los sistemas presidencialistas de Costa Rica y el Salvador (guardando las distancias de los respectivos regímenes).

---

<sup>1</sup> Las autoras agradecen los valiosos aportes y comentarios brindados para el desarrollo de este trabajo al Dr. Jean Paul Vargas

## II. Contexto Histórico

El siglo XX para España se vio caracterizado por una serie de procesos que la llevaron a redefinirse como estado nación. Tras verse envuelta en una guerra civil y la imposición de un gobierno autoritario, logró trazar el camino hacia una democracia representativa, proceso el cuál fue causa de una serie de acuerdos a lo interno del gobierno, los cuáles le devolvieron a la población la libertad de elección y la consecución de un régimen participativo e inclusivo que aún hasta nuestros días se mantiene en pie<sup>2</sup>.

La sublevación militar del 18 de julio de 1936 condujo a España a una violenta guerra civil que se extendió por tres años y puso fin al régimen legítimamente constituido de la República y de esta manera dio paso a un régimen autoritario basado en el poder personal del General Franco, quien contaba con el apoyo de los sectores económicos, la iglesia, la falange y el Ejército<sup>3</sup>, además del soporte militar exterior de los regimenes fascistas. Fue así como en consecuencia de la instalación de una dictadura, que se impuso durante cerca de 40 años un largo paréntesis al ejercicio de los derechos democráticos en España, sin duda alguna, la consecuencia más funesta fue el terror, la represión y el empobrecimiento material e intelectual del país. Hubo ejecuciones masivas y miles de represalias.

Para 1975 con la muerte de Franco, Juan Carlos I fue proclamado Rey en una España inmersa en un contexto de incertidumbre caracterizado por una gran crisis económica, falta de legitimidad del régimen, escaso respaldo internacional y constantes amenazas de golpes de estado así como de ataques terroristas, situación a la que se debía enfrentar el inicio de un complejo proceso de transición de una dictadura represiva a un sistema democrático representativo. La transición política en España fue un proceso marcado por una idea central, que consistía en encontrar una salida pacífica y neutralizada a la dictadura del General Franco<sup>4</sup>.

Dicha transición en España no se produjo a través de un proceso de autotransformación del régimen autoritario, ni tampoco así por medio de la vía de la ruptura frontal radical, sino que se trató del producto de una serie de pactos y negociaciones entre diversos actores políticos para alcanzar el objetivo del cambio de régimen por medio de un procedimiento reformista<sup>5</sup>. Luego de la desaparición del dictador, el 11 de diciembre de 1975 el franquista Carlos Arias Navarro presidió un nuevo gabinete, cuyo período se vio determinado por un estancamiento político y falta de apoyo de los sectores sociales, lo cuál trajo como consecuencia la dimisión de Arias Navarro casi siete meses después de su investidura, pasando entonces a la promulgación, por parte del Rey, de Adolfo Suárez como nuevo presidente, quien se dio la tarea de articular una serie de reformas con el fin

---

<sup>2</sup> Estas características del proceso de consolidación democrática española tras el amargo camino de una dictadura, son las que hacen este caso digno de análisis para las democracias centroamericanas, al constituirse en un modelo de desarrollo democrático que sirve de guía para la consolidación de la región.

<sup>3</sup> Ninou Guinot, Carmen. 2002. *La formación del Sistema Político Español: evolución política y constitucional En Sistema Político Español*. José Manuel cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.

<sup>4</sup> Monedero, Juan Carlos 2002. *La Transición posfranquista a la monarquía parlamentaria*. En: *Sistema Político Español*. José Manuel cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.

<sup>5</sup> Aguilera de Prat, Cesáreo R. 1997. *La transición política en España. (1975-1982)*. En: *Política y Gobierno en España*. Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds). Tirant lo Blanch. España.

de dismantlar el antiguo régimen y agilizar el paso a un sistema democrático. De esta manera se concretó el Proyecto de Ley para la Reforma Política, el cuál siendo una iniciativa del Ejecutivo combinó posiciones de partidos políticos democráticos y sindicatos.

Dicho proyecto de ley fue remitido a las Cortes para que se tramitará de manera urgente, el cuál fue aprobado el 18 de noviembre de 1976, pasando después a una consulta popular celebrada en diciembre de ese año, lo cuál se constituía en un primer reconocimiento de la soberanía popular, los resultados fueron contundentes para el apoyo a la transición pacífica hacia un sistema democrático.

Las primeras elecciones se celebraron el 15 de junio de 1977 quedando como partido ganador Unión de Centro Democrática (UCD) al frente de Adolfo Suárez pero sin alcanzar la mayoría absoluta. A raíz de esto, en 1978 se dio paso a la redacción de una constitución con el fin de establecer las reglas de juego político, la cuál recibió el respaldo tanto del Congreso como del Senado, y fue llevada a referéndum donde alcanzó un 88% de aprobación.

Dicha Constitución se mantiene vigente hasta la fecha y logro establecer a España en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, alega además que la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado y establece la forma política del Estado como Monarquía Parlamentaria<sup>6</sup>. La promulgación de esta forma de Estado obedece al papel que tuvo el Rey dentro de la transición democrática, pero su función después de la etapa de transición es de un simple moderador que se limita a formalizar las decisiones que son tomadas por los diferentes órganos estatales. Esta transición democrática es considerada como un proceso sumamente exitoso, debido principalmente al bajo grado de violencia que genero después de vivir cerca de 40 años en dictadura y además se logró en solamente 20 meses dar un paso a la democracia y transformar a una sociedad agraria en una sociedad de consumo, lo cuál fue el logro de unos líderes políticos moderados y la voluntad de la ciudadanía. Hoy día este modelo tiene casi tres décadas de funcionar con algunas variables y reformas de lo que se logró alcanzar a finales de los setentas.

### **III. Ingeniería del Sistema**

#### ***3.1 Sistema Electoral Español***

##### *Autoridad Electoral*

La Ley para la Reforma Política diseñó los principios de representación a los que deberían ajustarse las elecciones para las futuras designaciones de las Cortes Generales, dichos principios se concretaron más tarde en el Real Decreto-Ley 20/1977, que consistió

---

<sup>6</sup> *Constitución Española*. Información parcial tomada de [www.constitucion.es](http://www.constitucion.es)

en una norma provisional de las medidas electorales únicamente para las elecciones de transición, por lo tanto solamente regularía los comicios de 1979 y 1982<sup>7</sup>.

Para 1982, el Partido Socialista Obrero Español había anticipado la intención de hacer reformas a las normas electorales, con lo que al ganar las elecciones de ese año los Socialistas aprobaron más tarde la Ley Orgánica 5/1985 de 19 de junio del Régimen Electoral General (LOREG), que contenía algunos ajustes al ordenamiento anterior pero básicamente no introdujo cambios sustanciales en la práctica ni en el marco legal o técnico, y así se convirtió en el marco jurídico que ha regulado el Sistema Electoral Español hasta la fecha<sup>8</sup>.

Dicha Ley se aplica hoy en día para las elecciones de Diputados y Senadores para las Cortes Generales, para las elecciones de los miembros de corporaciones locales, para las elecciones de diputados del Parlamento Europeo y actúa con carácter supletorio para las Asambleas de Comunidades Autónomas<sup>9</sup>.

Dentro de la ley se establece a la Administración Electoral como la autoridad en dicha materia, la cuál tiene por finalidad garantizar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad. Está integrada por la Junta Electoral Central, las Juntas Provinciales, de Zona y, en su caso, de Comunidades Autónomas, así como las Mesas Electorales<sup>10</sup>.

La Junta Electoral Central es un órgano permanente y está compuesta por 8 vocales magistrados del Tribunal Supremo, designados mediante sorteo por el Consejo General del Poder Judicial y 5 vocales catedráticos de derecho o de ciencias políticas y sociología en activo, designados a propuesta conjunta de los partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de electores con representación en el Congreso de los Diputados<sup>11</sup>. El Secretario de esta junta es el secretario general del Congreso quien se encuentra exclusivamente dedicado a las funciones propias de la Junta Electoral, desde la convocatoria de un proceso electoral hasta la proclamación de electos y en su caso, hasta la ejecución de las sentencias de los procedimientos contenciosos.

Dentro de las principales competencias que le corresponden a la Junta Central se encuentran:<sup>12</sup>

- Dirigir y supervisar la actuación de la Oficina del Censo Electoral.
- Informar los proyectos de disposiciones que en lo relacionado con el Censo Electoral se dicten en desarrollo y aplicación de la Ley.

---

<sup>7</sup> Crespo, Ismael. 1997. *El Sistema Electoral*. En: *Política y Gobierno en España*. Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds). España.

<sup>8</sup> Crespo, Ismael. Op cit.

<sup>9</sup> Ministerio del Interior. *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Op.cit Información parcial tomada de [www.mir.es](http://www.mir.es)

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Ídem.

<sup>12</sup> Ídem.

- Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, en cualquier materia electoral.
- Resolver con carácter vinculante las consultas que le eleven las Juntas Provinciales y, en su caso, las de Comunidad Autónoma.
- Revocar de oficio en cualquier tiempo o a instancia de parte interesada, las decisiones de las Juntas Electorales Provinciales y, en su caso, de Comunidad Autónoma, cuando se opongan a la interpretación de la normativa electoral realizada por la Junta Electoral Central.
- Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales Provinciales y en su caso de Comunidad Autónoma en la aplicación de la normativa electoral.
- Aprobar, a propuesta de la Administración del Estado o de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, los modelos de actas de constitución de Mesas electorales, de escrutinio, de sesión, de escrutinio general y de proclamación de electos.
- Resolver las quejas, reclamaciones y recursos que se le dirijan de acuerdo con la Ley o con cualquier otra disposición que le atribuya esa competencia.
- Velar por el cumplimiento de las normas relativas a las cuentas y a los gastos electorales por parte de las candidaturas durante el período comprendido entre la convocatoria y el centésimo día posterior al de celebración de las elecciones.
- Ejercer potestad disciplinaria sobre todas las personas que intervengan con carácter oficial en las operaciones electorales.
- Corregir las infracciones que se produzcan en el proceso electoral siempre que no sean constitutivas de delito e imponer multas hasta la cuantía máxima prevista en la Ley.
- Expedir las credenciales a los Diputados, Senadores, Concejales, Diputados Provinciales y Consejeros Insulares en caso de vacante por fallecimiento, incapacidad o renuncia, una vez finalizado el mandato de las Juntas Electorales Provinciales y de Zona.

Las Juntas provinciales y las de zona no tienen carácter permanente, ya que su mandato culmina cien días después de celebradas las elecciones. Las primeras son de ámbito provincial y están compuestas por 3 vocales magistrados de la Audiencia provincial y 2 vocales catedráticos, mientras que las segundas están compuestas por 3 jueces de primera instancia y su ámbito de competencia es equivalente al territorio del partido judicial. Con respecto a las Mesas Electorales, constituyen la administración electoral de cada Sección, las circunscripciones están divididas en Secciones electorales que incluyen entre un máximo de dos mil electores y un mínimo de quinientos y cada Sección cuenta con una Mesa Electoral, las cuales están formadas por un presidente y dos vocales designados por sorteo público.

Las Juntas provinciales, siempre bajo el criterio de supervisión de la Junta Central, tienen otras competencias correspondientes a su delimitación territorial, dentro de las cuáles se encuentran:<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> Ídem.

- Cursar instrucciones de obligado cumplimiento a las Juntas Electorales de Zona en cualquier materia electoral.
- Resolver de forma vinculante las consultas que le eleven las Juntas Electorales de Zona.
- Revocar de oficio en cualquier tiempo o a instancia de parte interesada, las decisiones de las Juntas Electorales de Zona cuando se opongan a la interpretación realizada por la Junta Electoral Provincial.
- Unificar los criterios interpretativos de las Juntas Electorales de Zona en cualquier materia electoral.

A las juntas de zona por su parte les corresponde la proclamación y elección de candidatos a concejales, la aprobación de los modelos de sobres y papeletas, el escrutinio general y la proclamación de candidatos electos tanto a concejales como a diputados provinciales, además de garantizar que cada mesa electoral de su zona tenga los medios imprescindibles para la celebración de las elecciones, así como el nombramiento de las mesas y las secciones electorales.

Existe además la Oficina del Censo Electoral, que se encuentra encuadrada en el Instituto Nacional de Estadística y constituye el órgano encargado de la formación del censo electoral y ejerce sus competencias bajo la dirección y la supervisión de la Junta Electoral Central.

#### *Distribución y tamaño de los distritos electorales*

El derrumbe de la dictadura franquista dio paso no solo a la transición democrática, sino también a la transformación de un centralismo histórico hacia un estado de autonomías, es así como de acuerdo con la Constitución Española, el Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan, las cuáles tienen un amplio nivel de autonomía, poderes legislativos, presupuestarios, administrativos y ejecutivos en las competencias exclusivas que el Estado les garantiza a través de la Constitución y de cada Estatuto de Autonomía.

Por estas razones España se considera una nación integrada por nacionalidades y regiones, organizadas territorialmente en 17 comunidades autónomas y 2 ciudades autónomas (Ceuta y Melilla). Cada comunidad autónoma se subdivide en una o varias provincias, haciendo un total de 50.

La creación del Estado Autonómico plantea una nueva organización territorial del poder que posibilita unos regímenes de autonomía, un juego político propio y un subsistema de partidos para cada Comunidad Autónoma. La adopción de este grado de descentralización territorial del poder se optó con el fin de hacer frente al problema histórico de políticos regionalistas y nacionalistas del país.

La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades

del Estado. El Gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo.<sup>14</sup> Los municipios gozan de personalidad jurídica plena, su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales.

### *Condiciones legales para la asignación de candidaturas nacionales*

La Ley Orgánica de Partidos Políticos señala que los promotores de un partido político deben ser personas físicas, mayores de edad, que se encuentren en el pleno ejercicio de sus derechos, que no estén sujetos a ninguna condición legal para el ejercicio de los mismos y no hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita, o por algún delito grave previsto en el Código Penal, esta última causa de incapacidad no afecta a quienes hayan sido judicialmente rehabilitados<sup>15</sup>.

Esta ley estipula además que el acuerdo para la constitución de un partido político tendrá carácter formal mediante un acta fundacional que debe constar en un documento público y contener la identificación personal de los promotores, la denominación del partido que se propone establecer, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio y los estatutos por los que se regirá el partido. Con respecto a la denominación del partido, la ley establece que no podrá incluir términos que induzcan a error o que se asemeje a la de otro partido inscrito o disuelto.

Se solicita además que para la presentación de candidaturas, las agrupaciones de electores necesitarán, al menos, la firma del 1 por ciento de los inscritos en el censo electoral de la circunscripción. Posterior a la presentación de la documentación correspondiente, el Ministerio del Interior dispone de veinte días para realizar la inscripción del partido, con la salvedad de que esta instancia considere pertinente alargar el plazo para un caso específico, de no ser así, se dará por producida la inscripción, la cuál le otorga personalidad jurídica al partido y hace pública la constitución y estatutos del mismo

De acuerdo a la ley, los partidos políticos se ajustarán en su organización, funcionamiento y actividad a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes, por lo tanto su estructura interna y su funcionamiento deberán ser de carácter democráticos, ya que está establecido que son los partidos políticos, los que expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política.

### *Formas de candidatura*

De acuerdo con el artículo 44 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General están capacitados para presentar candidatos o listas de candidatos a las elecciones, los partidos

---

<sup>14</sup> Constitución Española. Op cit.

<sup>15</sup> Ministerio del Interior. *Ley Orgánica de Partidos Políticos*. Información parcial tomada de [www.mir.es](http://www.mir.es)

y federaciones de partidos inscritos en el registro correspondiente. Por otro lado se imposibilita la presentación de candidaturas a las agrupaciones de electores que pretendan continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto, o suspendido. La presentación de candidaturas se presenta a la Junta Electoral competente entre los quince y los veinte días posteriores a la convocatoria de las mismas.

La solicitud de cada candidatura debe expresar de forma clara la denominación, las siglas y el símbolo del partido, coalición o federación que lo esté promoviendo, además del nombre y apellidos de los candidatos incluidos en ella, asimismo a esto se le debe adjuntar una declaración de la aceptación de la candidatura así como los documentos acreditativos de sus condiciones de elegibilidad. La ley además señala que todos los españoles mayores de edad que posean la cualidad de electores, pero limita la presentación de candidaturas a los ciudadanos que cumplan alguna de las siguientes características:<sup>16</sup>

- Los miembros de la Familia Real Española incluidos en el Registro Civil así como sus cónyuges.
- Los Presidentes del Tribunal Constitucional, del Tribunal Supremo, del Consejo de Estado, del Tribunal de Cuentas, y del Consejo.
- Los Magistrados del Tribunal Constitucional, los Vocales del Consejo General del Poder Judicial, los Consejeros Permanentes del Consejo de Estado y los Consejeros del Tribunal de Cuentas.
- El Defensor del Pueblo y sus Adjuntos.
- El Fiscal General de Estado.
- Los Subsecretarios, Secretarios generales, Directores generales de los Departamentos Ministeriales y los equiparados a ellos; en particular los Directores de los Departamentos del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y los Directores de los Gabinetes de los Ministros y de los Secretarios de Estado.
- Los Jefes de Misión acreditados, con carácter de residentes, ante un Estado extranjero u organismo internacional.
- Los Magistrados, Jueces y Fiscales que se hallen en situación de activo.
- Los militares profesionales y de complemento y miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía, en activo.
- Los Presidentes, Vocales y Secretarios de las Juntas Electorales.
- Los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, los Gobernadores y Subgobernadores Civiles y las autoridades similares con distinta competencia territorial.
- El Director general de RTVE y los Directores de las Sociedades de este Ente Público.
- Los Presidentes, Directores y cargos asimilados de las entidades estatales autónomas con competencia en todo el territorio nacional, así como los Delegados del Gobierno en las mismas.

---

<sup>16</sup> Ministerio del Interior. *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Op.cit

- Los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras de la Seguridad Social con competencia en todo el territorio nacional.
- El Director de la Oficina del Censo Electoral.
- El Gobernador y Subgobernador del Banco de España y los Presidentes y Directores del Instituto de Crédito Oficial y de las demás entidades oficiales de crédito.
- El Presidente, los Consejeros y el Secretario General del Consejo General de Seguridad Nuclear.

### *Procedimientos de votación*

En la Constitución Española de 1978 se estableció un modelo parlamentario bicameral conformado por las Cortes Generales integradas por la Cámara Alta (El Senado) y la Cámara Baja (El Congreso). Dichas Cortes representan al pueblo español y realizan la potestad legislativa del Estado, aprueban sus presupuestos y controlan además la acción del gobierno. El Congreso de los diputados está compuesto por un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, lo cuál de acuerdo a la normativa electoral (LOREG) se ha regulado a 350 diputados en total.

La circunscripción para las elecciones del Congreso quedó delimitada territorialmente a la división de España en provincias, las cuáles hacen un total de 50, a las que se añadieron dos circunscripciones correspondientes a dos ciudades autónomas españolas situadas fuera de la península que son Ceuta y Melilla, cuyas poblaciones están representadas cada una por un diputado.

La distribución de los 350 escaños del Congreso se hizo de forma que cada circunscripción tuviese asignados de forma fija 2 escaños sobre la base territorial (con la excepción de Ceuta y Melilla) distribuyéndose el resto de los escaños asignados a cada circunscripción en función de la variable población, lo cuál implica que a las zonas rurales les corresponde un porcentaje más alto que las urbanas. Para las elecciones de diputados se optó por el sistema de listas cerradas de representación proporcional de partidos, aplicando la fórmula d'Hondt para la adjudicación de los escaños<sup>17</sup>. A su vez se estableció en un mínimo del 3 % de los votos en cada circunscripción para la barrera de exclusión para que una candidatura entrara en el reparto de escaños para un mandato de cuatro años, con la posibilidad de reelección.

Para las últimas elecciones, en el 2004, las provincias que obtuvieron el mayor número de diputados fueron Madrid y Barcelona con 35 y 31 respectivamente, seguidas de Valencia

---

<sup>17</sup> La aplicación de la fórmula d'Hont obedece al siguiente procedimiento: se ordenan de mayor a menor en una columna las cifras de votos obtenidos por las candidaturas, se divide el número de votos obtenidos por cada candidatura por 1, 2, 3, etcétera, hasta un número igual al de escaños correspondientes a la circunscripción. Los escaños se atribuyen a las candidaturas que obtengan los cocientes mayores, atendiendo a un orden decreciente. Cuando en la relación de cocientes coincidan dos correspondientes a distintas candidaturas, el escaño se atribuirá a la que mayor número total de votos hubiese obtenido. Si hubiera dos candidaturas con igual número total de votos, el primer empate se resolverá por sorteo y los sucesivos de forma alternativa.

con 16, mientras que las que alcanzaron el menor número de escaños para un total de uno, son Ávila, Cuenca, Guadalajara, Huesca, Palencia, Segovia, Soria, Teurel y Zamora<sup>18</sup>. Este sistema favorece el control de las cúpulas de los partidos sobre sus miembros y dificulta el éxito de candidatos extremistas que podrían aprovechar su mayor visibilidad social en unas listas abiertas y obstaculiza el desarrollo de relaciones personalizadas entre los votantes y sus representantes y el control sobre ellos.

Por lo tanto se hace evidente como estas reglas facilitan la formación de mayorías primando a los partidos más votados y a la vez facilitando un alto nivel de pluralismo político en el Congreso con la presencia de partidos nacionalistas, mientras que por otro lado se da una alta desproporcionalidad entre la distribución de votos y la de escaños, ya que así los grandes perjudicados son los partidos medianos y partidos pequeños que no son tan fuertes en algunas zonas geográficas y el mayor beneficiario es el partido ganador. Los cuadros N° 1, N° 2 y N° 3 contienen los resultados de las elecciones del Congreso de 1996, 2000 y 2004.

Cuadro N° 1

#### Distribución de votos y escaños en el Congreso 1996

Partido	Votos	Valor relativo	Escaños	Valor relativo
Partido Popular (PP)	9.224.696	37,19	146	41,71
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	7.894.535	31,83	122	34,86
Izquierda Unida (IU)	2.342.789	9,45	19	5,43
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	1.531.143	6,17	19	5,43
Convergencia i Unió (CIU)	1.151.633	4,64	16	4,57
Partido Popular - Partido Aragonés (PP-PAR)	370.975	1,50	8	2,29
Eusko Alderdi Jetzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	318.951	1,29	5	1,43
Iniciativa per Catalunya - Els Verds (IC-EV)	296.985	1,20	2	0,57
Coalición Canaria (CC)	220.418	0,89	4	1,14
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	220.147	0,89	2	0,57
Herri Batasuna (HB)	181.304	0,73	2	0,57
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	167.641	0,68	1	0,29
Unión del Pueblo Navarro - Partido Popular (UPN-PP)	120.335	0,49	2	0,57
Eusko Alkartasuna (EA)	115.861	0,47	1	0,29
Unió Valenciana (UV)	91.575	0,37	1	0,29
Otros*	553.943	2,23		
<b>Total votos a candidaturas</b>	<b>24.802.931</b>	<b>100,00</b>		

\* Partidos que obtuvieron votos pero no escaños.

Fuente: Ministerio del Interior. Junta Electoral Central.

<sup>18</sup> Guerrero Salom, Enrique. 2004. *El Parlamento. Qué es, cómo funciona y qué hace*. Editorial Síntesis S.A. España.

Cuadro N° 2

**Distribución de votos y escaños en el Congreso 2000**

Partido	Votos	Valor relativo	Escaños	Valor relativo
Partido Popular (PP)	10.321.178	45,24	183	52,29
Partido socialista Obrero Español - progresistas (PSOE)	7.918.752	34,71	125	35,71
Izquierda Unida (IU)	1.263.043	5,54	8	2,29
Convergencia i Unió (CiU)	970.421	4,25	15	4,29
Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	353.953	1,55	7	2,00
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	306.268	1,34	3	0,86
Coalición Canaria (CC)	248.261	1,09	4	1,14
Partido Andalucista (PA)	206.255	0,90	1	0,29
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	194.715	0,85	1	0,29
Iniciativa per Catalunya-Verds (IC-V)	119.290	0,52	1	0,29
Eusko Alkartasuna (EA)	100.742	0,44	1	0,29
Chunta Aragonesista (CHA)	75.356	0,33	1	0,29
Otros*	736.233	3,23		
<b>Total votos a candidaturas</b>	<b>22.814.467</b>	<b>100,00</b>		

\*Partidos que obtuvieron votos pero no escaños.

Fuente: Ministerio del Interior. Junta Electoral Central.

Cuadro N° 3

**Distribución de votos y escaños en el Congreso 2004**

Partido	Votos	Valor relativo	Escaños	Valor relativo
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	11.026.163	43,27	164	46,86
Partido Popular (PP)	9.635.491	37,81	146	41,71
Convergencia i Unió (C i U)	835.471	3,28	10	2,86
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	652.196	2,56	8	2,29
Euzko Alderdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	420.980	1,65	7	2,00
Coalición Canaria (CC)	235.221	0,92	3	0,86
Izquierda Unida (IU)	801.821	3,15	2	0,57
Iniciativa Per Catalunya Verds- Esquerra Unida I Alternativa (ICV-EUIA)	234.790	0,92	2	0,57
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	208.688	0,82	2	0,57
Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular (UPN-PP)	127.653	0,50	2	0,57
Coalición Esquerra Unida País Valencia-Izquierda Republicana (ENTESA)	123.611	0,49	1	0,29
Chunta Aragonesista (CHA)	94.252	0,37	1	0,29
Eusko Alcartasuna (EA)	80.905	0,32	1	0,29
Coalición Nafarroa Bai (NA-BAI)	61.045	0,24	1	0,29
Otros*	945.217	3,71		
<b>Total votos a candidaturas</b>	<b>25.483.504</b>	<b>100,00</b>		

\*Partidos que obtuvieron votos pero no escaños.

Fuente: Ministerio del Interior. Junta Electoral Central.

Teniendo en cuenta estos datos sobre los resultados de los últimos tres procesos electorales para las designaciones de los Diputados, podemos tomar en consideración lo

que señala Reniu (2001) acerca de las características más importantes que se desprenden del sistema electoral español, algunas de las cuáles ya hemos mencionado, como son: (a) la primacía de partidos de ámbito estatal con una fuerte implantación en el territorio, (b) la presencia, aunque poca, de partidos no estatales cuyos electores se encuentran en territorios delimitados, (c) la reducción de partidos en el Congreso y el dominio de dos grandes partidos de ámbito general, (d) la representación proporcional de partidos de ámbito territorial restringido y (e) el desfavorecimiento de los partidos menores de ámbito general<sup>19</sup>.

En cuanto a la Cámara Alta de las Cortes, el Senado se constituye en una cámara de representación territorial compuesta por 257 senadores y se rige de forma distinta, ya que se utiliza la regla de la mayoría en circunscripciones plurinominales con voto limitado. De los 257 senadores que conforman la Cámara Alta, sólo 208 escaños se eligen por elección directa, estos se asignan repartiendo cuatro escaños en todas las circunscripciones provinciales, independientemente de su población, pudiendo votar el elector a tres de los candidatos que figuran en una papeleta única, además se asignan dos senadores para cada una de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, tres para las islas mayores de Gran Canaria, Mallorca y Tenerife y uno para las islas Ibiza-Formentera, Menorca, Fuerteventura, Gomera, Hierro, Lanzarote y La Palma.

Los restantes escaños son asignados por las Comunidades Autónomas, primeramente uno por comunidad y después uno por cada millón de habitantes que residan en cada una de ellas. La designación corresponde a la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo que establezcan sus Estatutos.

Actualmente la Comunidad que más escaños designa es Andalucía con un total de ocho senadores, seguida por Cataluña con siete, Madrid con siete y la Comunidad Valenciana con cinco, mientras que las comunidades que consiguen el menor número son Baleares, Cantabria, Navarra y la Rioja con un escaño<sup>20</sup>.

Para los 208 escaños elegidos de manera popular existe una única lista abierta en la que el votante puede dar su voto a un máximo de tres candidatos en las circunscripciones provinciales, dos en Gran Canaria, Mallorca, Tenerife, Ceuta y Melilla, y uno en las restantes circunscripciones insulares, al final serán proclamados electos aquellos candidatos que obtengan mayor número de votos hasta complementar el de Senadores asignados a la circunscripción.

---

<sup>19</sup> Reniu Vilamala, Josep María. 2001. *Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Políticas: Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Universidad de Barcelona. España.

<sup>20</sup> Guerrero Salom, Enrique. Op. Cit.

### *Calendario Electoral*

Las elecciones en España se celebran cada cuatro años, el mandato de los diputados termina cuatro años después de su elección o el día de la disolución de la Cámara, además la Constitución establece que las elecciones se celebraran entre los treinta y sesenta días posteriores de la consumación del mandato, más específicamente la normativa electoral establece los cincuenta y cuatro días posteriores a la convocatoria, la cuál se aprueba veinticinco días antes de la expiración del mandato.

## **3.2 Sistema de Partidos**

### *Arraigo de los Partidos en la Ciudadanía*

Como está expreso en la Constitución Española, los partidos políticos son los entes que ejercen la responsabilidad de expresar el pluralismo político, así como concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y personificar el instrumento fundamental para la participación política, lo cuál hace evidente su importante papel en la construcción democrática del país y en la dinámica política.

Tras la dictadura franquista, en España se debió formar un sistema de partidos que hiciera frente a la interacción de los distintos grupos políticos dentro de las reglas del juego democrático, y que fuera capaz de integrar todas esas visiones y ser inclusivo para toda la diversidad cultural e ideológica que el nuevo Estado de Autonomías presentaba.

En los primeros comicios en 1977, participaron un total de 13 partidos políticos, en su mayoría de carácter regional. El partido que más arraigo electoral logró alcanzar fue el Unión de Centro Democrático (UCD) obteniendo un 35,52% de los votos, y de esta manera logró convertirse en el partido conductor del proceso democrático en España. Debajo del UCD, se posicionó el PSOE con un total de 24,44% del electorado. Estos resultados marcaron las primeras pautas de lo que sería el sistema de partidos español, cuyo perfil se ha mantenido con pocas variaciones en los últimos veinte años.

Fue así como muchos partidos trataron de acopiar un porcentaje importante del electorado y otros no pudieron calar en el mismo, o bien a pesar de hacerlo en regiones pequeñas no tuvieron acceso al Congreso (regla del 3%). Fue así como tras las primeras elecciones ya se contaba con un embrión de sistema de partidos, el cuál se encontraba en un proceso de desarrollo dentro de su molde inicial y se llegó a denominar como un pluralismo moderado. Actualmente se habla de un bipartidismo imperfecto, ya que el porcentaje de escaños de los dos grandes partidos suma alrededor del ochenta por ciento<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Román Marugán, Paloma. *Los partidos y los sistemas de partidos. En Sistema Político Español*. José Manuel cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.

Los partidos que conforman ese bipartidismo han variado con los años, siendo el actor que siempre ha estado presente el PSOE. Durante las dos primeras elecciones se acompañó por el UCD, el cual a partir de 1982 cedió espacio a Alianza Popular, partido que finalmente se convirtió en el Partido Popular, que hoy constituye la segunda fuerza política de España.

El UCD fue el partido mayoritario en las dos primeras convocatorias electorales convirtiéndose así en el principal actor de la transición democrática, no obstante, en su tercer competencia electoral en 1982 logró alcanzar únicamente un 6,47% de los votos, dicho resultado lo llevó a desaparecer completamente como una opción en el espectro electoral, dejando el espacio, como se dijo anteriormente, a Alianza Popular.

El PSOE se vio beneficiado por la caída sorpresiva del UCD, y este hecho lo llevó a la victoria en 1982, convirtiéndose así en el primer partido de centro izquierda en alcanzar el poder y además por un largo período de tiempo, ya que se mantuvo en el poder hasta 1996, donde alcanzó un 31,83% de los votos, inferior a lo logrado por el PP, que se convierte en su sucesor por dos períodos electorales. Las elecciones de 2004 le permiten al PSOE un segundo aire y se posicionan con un 46,86% de los puestos, a la cabeza del Congreso.

Con el respecto al PP debemos mencionar que su nacimiento coincide prácticamente con la transición y fue fundado por un elenco de ministros de Franco con el nombre de Alianza Popular y en 1982 paso a ocupar el lugar de UCD en el espectro electoral, para 1996, el PP se posicionó con un 37,19% de los votos al Congreso y para el año 2000 aumentó su caudal electoral al alcanzar 45,24% del total de votos válidos obteniendo 183 escaños, es decir por encima de la mitad de los puestos. Finalmente para las elecciones de 2004 disminuyó este porcentaje para un total de 41,71% del escrutinio de votos.

Se hace evidente entonces ese sistema de bipartidismo imperfecto que en la actualidad protagonizan el PSOE y el PP, que logran consumir la mayoría de los votos, acompañados en el Congreso por un número que oscila entre diez y trece partidos minoritarios, que suman entre ellos un porcentaje de escaños que se ubica entre el veinte y el ocho por ciento, siendo los más importantes de estos, el Partido Izquierda Unida (IU) y el Partido Convergencia i Unió (CiU).

Para tener una visión más clara del caudal electoral de los partidos políticos en España, el cuadro 4 grafica a continuación dicho escenario para el período de 1989 a 2004, donde se encuentran los valores absolutos y porcentuales del número de votos obtenidos por partido.

Cuadro N° 4

**Caudal electoral de los principales partidos españoles  
en las elecciones al Congreso de 1989 a 2004**

<b>Año</b>	<b>PSOE</b>	<b>PP</b>	<b>IU</b>	<b>CiU</b>	<b>PSC-PSOE</b>	<b>EAJ-PNV</b>	<b>Otros</b>	<b>Votos validos</b>
<b>1989</b>	6.991.593	5.117.049	1.627.136	1.032.243	1.123.975	1.032.243	4.207.772	20.351.887
	34,35	25,14	8	5,07	5,52	5,07	20,67	100
<b>1993</b>	7.872.245	8.089.235	1.905.673	1.165.783	1.277.838	291.448	2.800.963	23.403.185
	33,64	34,56	8,14	4,98	5,46	1,25	11,97	100
<b>1996</b>	9.224.696	7.894.535	2.342.789	1.151.633	1.531.143	318.951	1.968.209	24.802.931
	37,19	31,83	9,45	4,64	6,17	1,29	7,93	100
<b>2000</b>	7.918.752	10.321.178	1.263.043	970.421	np	353.953	1.987.120	22.814.462
	34,7	45,21	5,54	4,25	-	1,55	8,7	100
<b>2004</b>	11.026.163	9.635.491	801.821	835.491	np	420.980	2.763.578	25.483.504
	43,27	37,81	3,15	3,28	-	1,65	10,85	100

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos en [www.mir.es](http://www.mir.es).

*Opinión pública sobre los partidos políticos*

La opinión que los españoles han desarrollado después de la dictadura, acerca de su democracia, su sistema de partidos y los partidos políticos en si se trata de una paradójica coincidencia de dos conjuntos de actitudes aparentemente contradictorios, ya que por un lado existe un elevadísimo grado de aceptación del sistema democrático y por otro lado una actitud muy crítica hacia su funcionamiento en la práctica que incluye una desconfianza hacia los partidos y la clase política.

De esta forma, dos terceras partes de los españoles consideran que los partidos son necesarios para el funcionamiento del sistema político, pero la confianza que estos inspiran es relativamente baja y menos de la quinta parte de los ciudadanos afirma no tener confianza en ellos y lo mismo sucede con las figuras políticas que reciben una valoración baja en España.

Tal como lo señalan Escribano y Ortiz (2006) cuando afirman que en los últimos años diversos estudios de opinión reflejan como la ciudadanía piensa entre otras cosas que los partidos políticos son responsables de los problemas del país, el Parlamento no funciona y los diputados no representan bien a los ciudadanos, la justicia no actúa con prontitud y ecuanimidad, la administración pública es lenta e ineficaz, cuando no corrupta; en fin es inquietante la desmotivación por la política y la poca participación en la misma<sup>22</sup>.

Dicha desafección política se hace evidente en los niveles de abstencionismo electoral, el cual entre 1977 y 2004 se ha mantenido entre el 20% y 32% del electorado y esto podría llegar a convertirse cada vez más en un enemigo interno del propio sistema<sup>23</sup>. Esto se

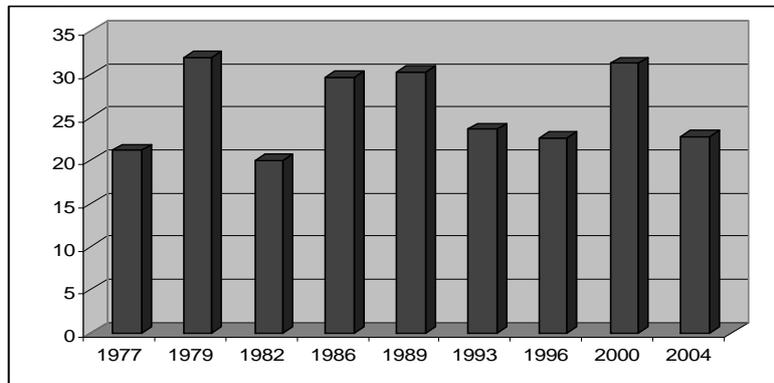
<sup>22</sup> Escribano García, Juan José y Ortiz, Pilar. 2006. *Los españoles ante la política y las instituciones de la democracia representativa. En: Representación y calidad de la democracia en España*. Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España

<sup>23</sup> Ídem.

demuestra en el gráfico a continuación con los detalles porcentuales de abstencionismo de los nueve procesos electorales celebrados en España desde 1977.

Gráfico N° 1

### Cifras porcentuales de abstencionismo en España de 1979 a 2004



Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de Escribano-Ortiz.

Con respecto a la confianza que la ciudadanía posee en los partidos políticos y el Congreso de los diputados se habla de un declinar de los parlamentos, ya que en un estudio de opinión llamado Representación y participación política en España realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas durante los primeros meses de 2005, se evalúa, entre otras cosas, la confianza de los ciudadanos en las instituciones con valores de 0 a 10, los partidos políticos son la institución que menor puntaje recibe con un 3,9 mientras el Congreso, no muy lejos de los primeros se posiciona con un 4,5 como puntaje, estas instituciones son superadas por otras de carácter económico, tribunales de justicia y medios de comunicación. Los ciudadanos consideran además que el Congreso de los diputados no ofrece un verdadero debate de sus problemas, a pesar de tratarse de la institución que más directamente emana de los mismos<sup>24</sup>.

Si a este desapego político sumamos la escasa propensión a formar parte de asociaciones voluntarias en general, la imagen de pasividad política es incontestable y congruente con la inclinación de los españoles a buscar el proteccionismo y el asistencialismo del estado.

Pareciera ser que la esperada democracia española se ha convertido en una democracia de partidos, los cuales se vuelven cada vez más centralizados y burocratizados y terminan convirtiéndose en instrumentos que establecen la aprobación alrededor de un líder y al programa de una élite gobernante, convirtiendo así a la vida política española en el resultado del conflicto entre las élites económicas y no en torno a los problemas ciudadanos y es así como los partidos y las élites se distancian de los ciudadanos y carecen de la confianza de estos<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Ídem.

<sup>25</sup> Ídem.

Un claro ejemplo de esta democracia de partidos es el hecho de que la constitución expresa claramente la existencia de un modelo de democracia representativa con los partidos políticos como protagonistas casi exclusivos, pero se debe tener presente que estos no son los únicos detentores del pluralismo y en un moderno estado social y democrático de derecho se requiere y es fundamental el papel representativo y protagónico de otros entes de la sociedad<sup>26</sup>.

Esta gran hegemonía de los partidos políticos podemos atribuirla al férreo sistema de listas cerradas y bloqueadas que no solo refuerza esa hegemonía sino que merma muy sensiblemente la voluntad ciudadana, pero esto no quiere decir que se debe sustituir a los partidos políticos sino tratar de reducir su protagonismo y evitar su imperio, para así, fortalecer el empuje de la sociedad civil y que el entramado social pueda favorecerse en democracia y adquiera un legítimo protagonismo y pueda entonces elegir, decidir y participar<sup>27</sup>.

### *Estructuración o fluidez de la oferta partidista*

Ese impulso democrático que le devolvió al pueblo español la potestad de ejercer sus derechos electorales y retornar a elecciones libres, le devolvió también la posibilidad de agruparse en partidos y no solo de elegir sino también de agruparse en partidos políticos o coaliciones y ser una opción electoral para la administración del país.

Como se menciono anteriormente el sistema de partidos español se constituye en un sistema bipartidista imperfecto, liderado por los dos partidos políticos arriba mencionados, que han logrado consolidarse a través del tiempo con altos y bajos en su caudal electoral, y que comparten un pequeño porcentaje de los escaños con varios partidos políticos minoritarios, los cuáles, en su mayoría, han sido el motor de la fluidez de la oferta partidaria, al ser los que principalmente aparecen y desaparecen de una elección a otra.

Podríamos afirmar que la presencia de un número elevado de partidos minoritarios obedece a las características del Estado español, tales como la amplitud del territorio, un gran número de habitantes, pero principalmente a la división territorial, que engloba también factores culturales muy arraigados, por lo que muchos partidos regionales postulan su presencia en el Congreso en busca de representación para su comunidad, pero a pesar de esto únicamente alrededor de un 15% de los partidos postulantes logran algún espacio en el Congreso.

El cuadro que se presenta a continuación muestra la aplicación del índice de la fluidez de la oferta partidista (Fp), el cuál expresa las variaciones que presenta el sistema de partidos debido al apareamiento y desapareamiento de partidos con presencia parlamentaria. El cuadro refleja entonces, la evolución de la fluidez de la oferta partidista

---

<sup>26</sup> Ramírez, Manuel. 2006. *Siete lecciones y una conclusión sobre la democracia establecida*. Editorial Trotta S.A. España.

<sup>27</sup> Ídem.

española para las elecciones al Congreso en los períodos comprendidos entre 1989 y 2004, donde se toma como base el año 1989. En este cuadro podemos observar entonces como a pesar de que hay partidos que desaparecen y reaparecen entre elecciones, el sistema de partidos en España presenta una oferta partidista estructurada, al menos en este período, ya que de acuerdo con el índice cuanto mayor sea Fp, más fluida es la oferta partidista, mientras que cuanto menor Fp, más estructurada está la misma, respondiendo el caso español a esta última afirmación, ya que como podemos observar sus variaciones oscilan entre 1,15 y 4,58, que no podrían considerarse como números elevados. Esto también nos demuestra la fuerte presencia que han tenido a lo largo del tiempo en España, los partidos mayoritarios.

Cuadro N° 5

**Evolución de la fluidez de la oferta partidista en España de 1989 a 2004**

<b>PARTIDO</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1996</b>	<b>2000</b>	<b>2004</b>
Partido Socialista Obrero Español (PSOE)	44,29	40,29	34,86	35,71	46,86
Partido Popular (PP)	28,86	39,43	41,71	52,29	41,71
Izquierda Unida (IU)	4,00	4,29	5,43	2,29	0,57
Centro Democrático y Social (CDS)	4,00	-	-	-	-
Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE)	5,71	5,14	5,43	-	-
Convergencia i Unió (CIU)	5,14	4,86	4,57	4,29	2,86
Eusko Alderdi Jeltzalea - Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV)	1,43	1,43	1,43	2	2
Iniciativa per Catalunya (IC)	0,86	0,86	0,57	0,29	-
Herri Batasuna (HB)	1,14	0,57	0,57	-	-
Partido Andalucista (PA)	0,57	-	-	0,29	-
Unión Valenciana (UV)	0,57	0,29	0,29	-	-
Eusko Alkartasuna (EA)	0,57	-	0,29	0,29	0,29
Euskadiko Ezkerra (EE)	0,57	-	-	-	-
Unión del Pueblo Navarro - Coalición PP (UPN-PP)	0,86	0,29	0,57	-	0,57
PP- Coalición Centristas de Galicia (PP-CG)	0,86	-	-	-	-
Partido Aragonés Regionalista (PAR)	0,29	0,29	-	-	-
Agrupaciones Independientes de Canarias (AIC)	0,29	-	-	-	-
Esquerra Republicana de Catalunya (ERC)	-	0,29	0,29	0,29	2,29
Coalición Eusko Alkartasuna - Euskal Ezkerra (EA-EUE)	-	0,29	-	-	-
Coalición Canaria (CC)	-	1,14	1,14	1,14	0,86
Partido Popular - Partido Aragonés (PP-PAR)	-	-	2,29	-	-
Bloque Nacionalista Galego (BNG)	-	-	0,57	0,86	0,57
Chunta Aragonesista (CHA)	-	-	-	0,29	0,29
Iniciativa Per Catalunya Verds- Esquerra Unida I Alternativa (ICV-EUIA)	-	-	-	-	0,57
Coalición Esquerra Unida País Valencia-Izquierda Republicana (ENTESA)	-	-	-	-	0,29
Coalición Nafarroa Bai (NA-BAI)	-	-	-	-	0,29
<b>Totales</b>	<b>100,00</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
<b>Fp</b>	<b>Base</b>	<b>4,28857</b>	<b>1,865</b>	<b>4,58</b>	<b>1,15</b>

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos en [www.mir.es](http://www.mir.es).

### *Número de partidos en las elecciones legislativas*

Al constituirse España, después de la dictadura, en un Estado de Autonomías, la oferta electoral se ha estructurado por un alto número de partidos políticos, muchos de ellos de carácter regionalista. Desde las primeras elecciones celebradas en 1977 la cantidad de partidos que presenta candidaturas para las designaciones de escaños en el Congreso ha crecido constantemente, mas sin que el Congreso logre la incorporación de estos, ya que como se analizó anteriormente debido al tipo de Sistema Electoral diseñado en España, permite la formación de mayorías parlamentarias y reduce el número de partidos pequeños, pero a pesar de esto, aunque coexistan 13 partidos políticos dentro del Congreso, este no constituye en el número efectivo de partidos reales que hacen caminar la maquinaria legislativa.

Actualmente, el 46,8% de los escaños lo absorbe el partido oficialista (PSOE), seguido del 41,71% que acumula el Partido Popular (PP), el 2,86% se designa a Convergencia i Unió (CiU) que alcanza un total de 10 escaños; en un cuarto lugar se encuentra el Partido Ezquerra Republicana de Catalunya (ERC) que logra 8 escaños con un porcentaje de 2,29%; Euzko Alkerdi Jeltzalea-Partido Nacionalista Vasco (EAJ-PNV) obtuvo un valor relativo de 2% para un total de siete escaños, mientras que el Partido Coalición Canaria (CC) alcanza 0,86% de proporción logrando 3 escaños parlamentarios. Con un porcentaje de 0,57% y un total de 2 escaños en el Congreso se encuentran el Partido Izquierda Unida (IU), Iniciativa per Catalunya Verds-Esquerra Unida I Alternativa (ICV-EUIA), Bloque Nacionalista Gallego (BNG) y Unión del Pueblo Navarro-Partido Popular (UPN-PP). Por último con un mínimo de un escaño y un porcentaje de 0,29% están los partidos Coalición Ezquerra Unida País Valencia-Izquierda Republicana (ENTESA), Chunta Aragonesista (CHA), Euzko Alkartasuna (EA) y Coalición Nafarroa Bai (NA-BAI).

A pesar de que la legislatura en curso producto de las elecciones de 2004 engendró un total de trece partidos políticos con escaños en el Congreso, podemos recurrir al análisis del “*Número efectivo de partidos parlamentarios*”, mejor conocido como el índice Laakso y Taagepera, que es utilizado para medir el fraccionamiento del sistema de partidos con base en los caudales electorales, o bien los escaños legislativos obtenidos por los partidos políticos. Si calculamos entonces dicho índice, nos señala como resultado un total de 2,5281 partidos políticos, es decir que alrededor de dos partidos de un total de trece son los que realmente tienen una relevancia sistemática a partir del comportamiento, lo que nos fundamenta, como se dijo anteriormente, la existencia de un espectro bipolar en el Congreso español.

En lo que respecta a la fragmentación que existe en el Congreso español, calculando el índice para tales efectos obtenemos un total de 0,6044, que una vez más viene a sustentar el bipartidismo imperante, ya que retomando dicho índice, si el resultado es igual a cero obtenemos un sistema perfecto, es decir que no se encuentra fragmentado, mientras que si el resultado es uno, el sistema es altamente fragmentado y finalmente si el resultado es igual a 0,5 o cercano a esta cifra se presencia la existencia de un bipartidismo perfecto, lo cuál es lo más cercano al bipartidismo (no tan perfecto en el caso español) que caracteriza al Congreso de España.

### *Número de grupos parlamentarios*

Los grupos parlamentarios constituyen agrupaciones de diputados de diferentes partidos políticos producidas en torno a sus afinidades políticas e ideológicas. La creación de los mismos no está establecida como un requisito parlamentario, pero su funcionamiento refleja una gran importancia a lo interno del Congreso, ya que son los actores que participan en la consecución de las decisiones. Los puestos de las comisiones y de la Diputación Permanente se distribuyen proporcionalmente entre estos, pudiendo los grupos operar sustituciones entre sus miembros. Sus representantes constituyen la Junta de Portavoces, que es un órgano decisorio del orden del día de las sesiones de la Cámara. La distribución de los escaños del salón de las sesiones responde al orden de los grupos parlamentarios.

A dichos grupos les corresponde la tarea de las proposiciones de ley, las enmiendas a la totalidad y las proposiciones no de ley, además los debates giran en torno a los turnos de palabra previstos en favor de sus portavoces y poseen una subvención del presupuesto de la Cámara, locales y otros medios materiales<sup>28</sup>.

Con respecto a la formación de dichos grupos se requiere, al menos, quince Diputados, o bien de únicamente cinco cuando las formaciones políticas respectivas obtuvieron como mínimo el 15% de los votos de las circunscripciones en que hubiesen presentado candidaturas o el 5% de los votos del conjunto nacional. Estos mínimos sólo son exigidos para su constitución, no para su funcionamiento posterior, ya que su disolución solamente se produce cuando su número desciende a menos de la mitad de los antes citados. Los Diputados que no se incluyan en algunos de los grupos voluntariamente creados, se incorporaran al Grupo Mixto<sup>29</sup>.

Para la legislatura actual se conformaron un total de ocho grupos parlamentarios, en los cuáles las coaliciones se dan mayoritariamente entre partidos pequeños o de carácter regionalista, ya que los dos partidos mayoritarios poseen un número elevado de escaños para la conformación de su grupo. Actualmente los grupos son el Socialista (164 escaños), el Popular (147 escaños), el Catalán (10 escaños), el Izquierda República (8 escaños), el Vasco (7 escaños), el Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya verds (5 escaños), y el Mixto (9 escaños)<sup>30</sup>.

### *Disciplina y Cohesión de los partidos*

Como hemos señalado anteriormente, la democracia en España se ha convertido en una democracia de partidos, donde estos, a pesar de no ser los únicos actores políticos ejercen un rol muy importante en el escenario de la toma de decisiones y en todo el accionar político.

---

<sup>28</sup> Congreso de los Diputados. [www.congreso.es](http://www.congreso.es). Op.cit.

<sup>29</sup> Ídem

<sup>30</sup> Ídem.

La repercusión práctica de esta relevancia es que la independencia de los diputados en su actividad parlamentaria, que anteriormente se asociaba al mandato representativo, se vio sustituida por la disciplina de voto y la cohesión partidaria que facilita el comportamiento coordinado de los diputados en un mismo grupo, es así como en el modelo de gobierno de partidos, la cohesión y la disciplina de voto de los diputados de un mismo grupo se convierten en elementos fundamentales para posibilitar el cumplimiento de los programas de los partidos y limitar la incertidumbre de los electores en relación con la puesta en marcha de las promesas que estos contienen<sup>31</sup>.

Es entonces evidente que desde la transición en España, se han desarrollado partidos políticos con funcionamiento interno caracterizado por un orden jerárquico y centralizado, aunque ha habido una evolución que matiza esta caracterización, podemos afirmar que rasgos como la existencia de listas cerradas y bloqueadas en las elecciones al Congreso de los Diputados han reforzado el mantenimiento de la disciplina interna en los partidos y su funcionamiento jerárquico<sup>32</sup>.

Por ejemplo en el caso de la actual legislatura, el Diputado del PSOE Elviro Aranda señala que el Gobierno y la mayoría parlamentaria funcionan perfectamente y cohesionadamente como una maquina engrasada y que los conflictos intrapartidarios se resuelven en su mayoría con criterios de disciplina. Agrega además que la disciplina parlamentaria funciona perfectamente, pero que esta situación tiene dos caras, ya que, considera que es bueno que el sistema funcione homogéneamente, pero al mismo tiempo no permite que haya una cierta dialéctica interna ni ámbitos de crítica, pero que es difícil compaginar la unidad de la homogeneidad de los proyectos sin la existencia de la disciplina parlamentaria<sup>33</sup>.

Por lo tanto podemos notar que la disciplina dentro de la actividad parlamentaria es un elemento vital en la consecución de los planes de acción, lo cuál nos reafirma una vez más ese poder hegemónico que poseen los partidos políticos en la vida española y como estos se han tornado cada vez más centralizados girando como elementos alrededor de un líder o de un programa de grupos específicos.

### *Transfugismo parlamentario*

Es importante, a la hora de hablar del transfugismo parlamentario no dejar de lado, como se ha venido mencionando hasta ahora, que los partidos políticos han tenido un monopolio efectivo del proceso de representación política y esto sumado a la estructura del sistema electoral de listas cerradas donde los electores votan por un partido le reservan un escaso papel y protagonismo al diputado en su condición individual, que en muchos casos de transfugismo se plantea un dilema en torno a la posesión del escaño, ya que existen argumentos que señalan que el diputado debe renunciar a su escaño si abandona las filas de su formación política, pero por otro lado esto podría considerarse

---

<sup>31</sup> Méndez, Mónica. Op. Cit.

<sup>32</sup> Ídem.

<sup>33</sup> Aranda, Elviro. Op cit.

como un ejercicio de libertad de los diputados y como una de sus armas para rechazar la disciplina demandada por las estructuras partidistas que se menciono anteriormente<sup>34</sup>.

Con respecto a estas cuestiones, el reglamento del Congreso señala que diputados que pertenezcan a un mismo partido, no podrán constituir un Grupo Parlamentario separado, pero también indica que se puede dar el cambio de Grupo Parlamentario, a excepción de los del Grupo Mixto a otro grupo, en los primeros cinco a días de cada período de sesiones, además indica que si un Grupo Parlamentario se reduce a menos de la mitad durante la legislatura, éste quedará disuelto.

Pero a pesar de que se estipula claramente en el reglamento, existen pocos casos de transfugismo en el Congreso español (el número de movimientos parlamentarios ha tendido a disminuir desde la legislatura constituyente), lo cuál podemos atribuir principalmente al hecho de que los propios partidos han venido adoptando una serie de medidas dirigidas a garantizar la lealtad de los representantes elegidos en las candidaturas, lo cuál se desarrolla con una verdadera eficacia a través de la disciplina interna y una amenaza más o menos latente de exclusión de la vida política para aquel que pretenda desenvolverse al margen de las directrices del partido, en otras palabras, quien se margine del sistema de partidos quedará excluido del sistema político.

Un claro ejemplo de lo anterior es lo que señala Elviro Aranda, Diputado del PSOE, cuando afirma que no es práctica frecuente que los diputados se salgan del partido, principalmente debido al funcionamiento del sistema, ya que los partidos políticos tienen un proyecto político muy determinado que es apadrinado en el ámbito de las listas electorales, por lo que el diputado es un elemento muy importante del equipo de ese proyecto político. Pero, Aranda afirma que si sucede en un porcentaje muy inferior que los diputados se separen de sus grupos parlamentarios por discrepancia en algunos temas, y añade que en algunos casos si dicha discrepancia es fundamental en la estrategia política del partido entonces existe la posibilidad de que se le desautorice al diputado y se le destituya de algún puesto que tiene dentro del grupo parlamentario, con lo que al final, en muchos casos, el diputado se siente arrinconado y se separa del partido<sup>35</sup>.

### ***3.3 Relaciones Ejecutivo-Legislativo***

#### *Eficacia en la producción legislativa*

De acuerdo a la Constitución Española, las iniciativas de ley le corresponden al Congreso, así como al Gobierno, al Senado y también se le otorga la posibilidad a las Asambleas de las Comunidades Autónomas y a la iniciativa popular, donde los proyectos de ley corresponden a las iniciativas provenientes del gobierno y poseen un especial

---

<sup>34</sup> Méndez, Mónica. *La representación política en España: percepciones de diputados y ciudadanos*. En: *Representación y calidad de la democracia en España*. Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España

<sup>35</sup> Aranda, Elviro. Entrevista realizada al diputado del PSOE por Jean Paul Vargas y Violeta Palavicini en Madrid el 10 de abril de 2007.

privilegio en su tramitación, con lo cuál siempre se encuentran más arriba en las tasas de contribución y de éxito en la actividad legislativa.

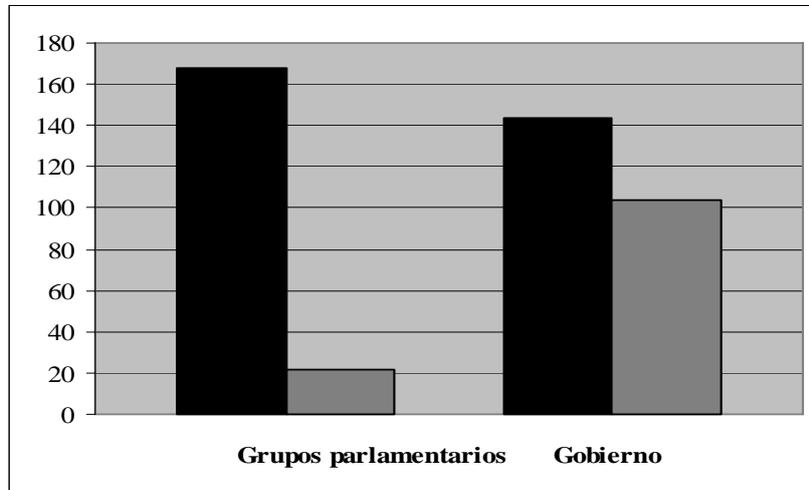
Es importante señalar que el hecho de que los proyectos de ley tengan prioridad en la tramitación a lo interno del Congreso no es el único obstáculo que poseen las Cortes con respecto a las iniciativas de ley, ya que además, la Constitución les limita ciertos temas de intervención, al establecer como exclusividad del Gobierno lo referente a los temas del Presupuesto del Estado.

Las proposiciones de ley en el Congreso son presentadas por los grupos parlamentarios con la firma de su respectivo Portavoz, un diputado en su condición individual sólo puede presentar una proposición de ley acompañado de la firma de otros catorce miembros de la Cámara.

Al corresponder las iniciativas de ley a estos diferentes actores y al existir un criterio de prioridad frente a los proyectos de ley, la tasa de éxito de las iniciativas de los grupos parlamentarios se encuentra en completa desventaja frente a la del Gobierno, por lo tanto el Congreso experimenta una notable crisis frente al predominio del Ejecutivo, donde conserva la iniciativa legislativa y refrendo final, pero su terreno que alguna vez fue casi ilimitado, se ve ampliamente invadido por el Gobierno quien presenta la mayoría de los proyectos por poseer los recursos técnicos para su formulación.

Lo anterior se evidencia en la presente legislatura, donde a pesar de que la tasa de contribución del Congreso es bastante alta, la tasa de éxito no alcanza grandes cifras, más aún si la comparamos con la del Gobierno. El siguiente gráfico muestra las iniciativas presentadas tanto de los Grupos Parlamentarios como del Gobierno (barra color negro), así como de estas las que se concretaron en leyes (barra color gris). Se hace evidente entonces que a pesar de que la cuota presentada por los Grupos es superior a la del Gobierno, el nivel de éxito real que el segundo alcanza está muy por encima de lo que los Grupos pueden concretar.

**Tasa de contribución y tasa de éxito en la función legislativa por parte de los Grupos Parlamentarios y el Gobierno de 2004 a la actualidad.**

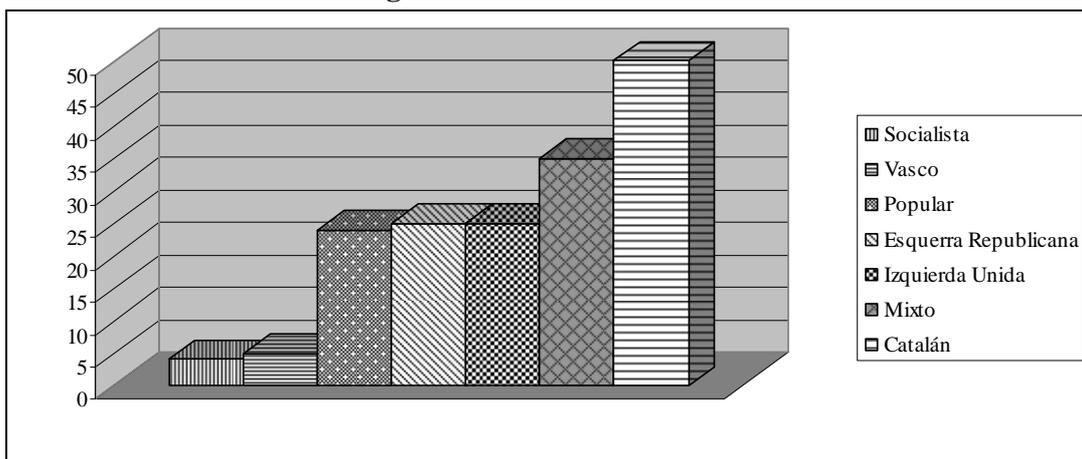


Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Ahora bien si analizamos la producción legislativa a nivel individual de los Grupos Parlamentarios, podemos desagregar esa tasa de contribución total y la tasa de éxito, para evidenciar cuál es el grupo que más proposiciones de ley presenta y además cuál es el que logra concretar estas proposiciones en verdaderas leyes. El gráfico a continuación muestra la cantidad de proposiciones por Grupo.

Gráfico Nº 3

**Proposiciones de ley de los Grupos Parlamentarios en el Congreso desde 2004 a la actualidad**



Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Como podemos observar, el Grupo Catalán es el que en esta legislatura ha presentado el mayor número de proposiciones de ley con un total de cincuenta conformado por diez

escaños legislativos, el segundo grupo con más iniciativas de ley es el Grupo Mixto que con un total de seis diputados ha presentado treinta y cinco proposiciones de ley. Con veinticinco proposiciones de ley se encuentran los Grupos Izquierda Republicana e Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds con ocho y cinco escaños respectivamente. El Grupo Popular ha presentado veinticuatro proposiciones de ley teniendo ciento cuarenta y siete diputados, el Grupo Vasco acumula cinco proposiciones con un total de siete miembros y finalmente el Grupo Socialista, el oficialista del Congreso ha presentado en la VIII legislatura cuatro proposiciones de ley conformándose de ciento sesenta y cuatro escaños.

Parece que no existe una real proporción con respecto al número de miembros por Grupo Parlamentario y la cantidad de proposiciones tramitadas por estos mismos, ya que el grupo con mayor número de escaños es el que menos iniciativas propone, mientras que otros con menor número de diputados presentan un mayor número de proposiciones de ley.

Con respecto a esto es importante hacer referencia a lo señalado por el Diputado Elvira Aranda cuando afirma que la actividad parlamentaria viene determinada por el interés gubernamental, mediante el grupo mayoritario, que es el que le sustenta y hace presentes sus intereses en la cámara<sup>36</sup>, es decir, parece ser que el grupo mayoritario en el Congreso está más enfocado a aprobar los proyectos de ley que a proponer iniciativas en nombre del grupo, dado que están estructurados bajo los mismos intereses.

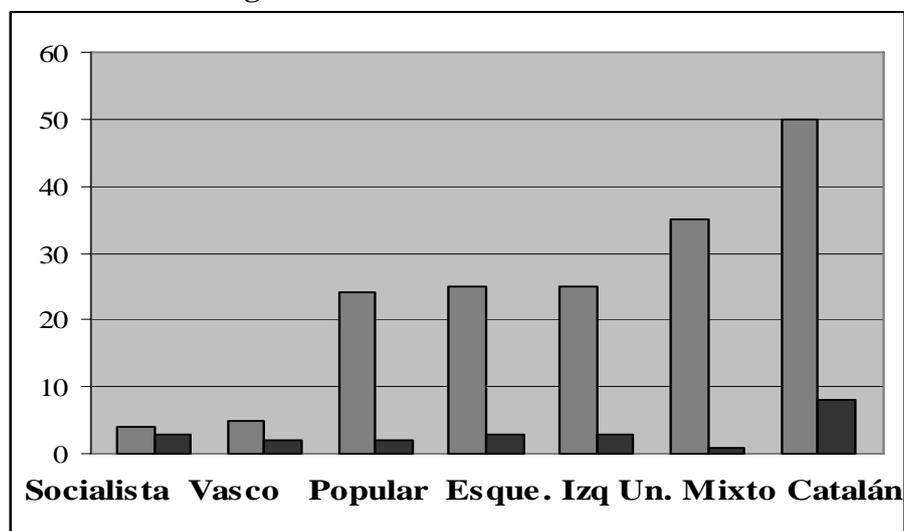
Después de observar la tasa de contribución de cada uno de los grupos en el Congreso, es importante compararlo con el nivel de éxito que estas tienen para convertirse en leyes o reformas. El siguiente gráfico muestra las iniciativas presentadas en contraste con las iniciativas aprobadas para la VIII legislatura en el Congreso, donde las barras de color gris representan las iniciativas y las de color negro son las aprobadas.

---

<sup>36</sup> Ídem.

Gráfico N° 4

**Proposiciones de ley presentadas y aprobadas por los Grupos Parlamentarios en el Congreso desde 2004 hasta la actualidad**



Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Con base en este último gráfico se hace evidente que las proposiciones presentadas por los grupos en el Congreso, no se concretan en leyes ni en un cincuenta por ciento, lo cuál demuestra una vez más la crisis que atraviesa el Congreso frente al predominio del Ejecutivo en lo correspondiente a la función legislativa.

Finalmente podemos contrastar en el siguiente cuadro toda la información que se ha presentado hasta ahora en los gráficos. En este cuadro se presenta el número de iniciativas por grupo parlamentario, la cantidad de estas que se aprobaron, así como su tasa de contribución y de éxito en valores porcentuales y todo en contraste con los mismos rubros en el caso del Gobierno y sus proyectos de ley.

Cuadro N° 6

**Tasa de contribución y tasa de éxito de las iniciativas de ley presentadas por los Grupos Parlamentarios y el Gobierno desde el 2004 hasta la actualidad**

Grupo Parlamentario	Iniciativas presentadas	Iniciativas aprobadas	Tasa de contribución	Tasa de éxito
Socialista	4	3	1,28	2,38
Vasco	5	2	1,60	1,59
Popular	24	2	7,69	1,59
Esquerra Republicana	25	3	8,01	2,38
Izq Unida- Iniciativa	25	3	8,01	2,38
Mixto	35	1	11,22	0,79
Catalán	50	8	16,03	6,35
<b>Grupos Total</b>	<b>168</b>	<b>22</b>	<b>53,85</b>	<b>17,46</b>
<b>Gobierno</b>	<b>144</b>	<b>104</b>	<b>46,15</b>	<b>82,54</b>
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>126</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Con estas cifras podemos contrastar el valor porcentual de las tasas de contribución de ambos actores y corroborar como a pesar de que la tasa de contribución de los grupos parlamentarios es mayor a la del Gobierno, cuando nos centramos en la tasa de éxito, la del último es casi cinco veces mayor a la del primero, lo cuál nos afirma una vez más como en el Sistema Español, a pesar de la autonomía parlamentaria, el control de la agenda parlamentaria está en manos del Gobierno, donde su tasa de contribución y de éxito son fundamentales en el proceso legislativo.

### *Diseño Institucional:*

#### *Mandato*

Como se señalo anteriormente, el régimen político de España corresponde a una monarquía parlamentaria, es decir, el Rey encarna la figura del jefe de Estado y el Presidente de Gobierno, la de Jefe de Gobierno. El Rey ocupa su cargo en forma hereditaria y vitalicia, y cumple un papel arbitrario y moderador del funcionamiento regular de las instituciones y asume además la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales. Por otro lado, el Presidente de Gobierno ejerce su función durante toda una legislatura, en el caso de España corresponde a cuatro años.

La organización del poder ejecutivo, como ya se menciona también, es ejercido por dos cámaras que constituyen las Cortes Generales: el Congreso de los Diputados y el Senado. El mandato de los diputados y los senadores tiene también una duración de cuatro años y estos gozan de la posibilidad de ser reelectos, incluso en forma sucesiva.

#### *Accountability horizontal*

De acuerdo con Guerrero Salom (2000), podemos entender por Accountability el acto de responder por el ejercicio de las propias competencias, dar cuenta o explicación de las acciones llevadas a cabo, someterse a un juicio externo y, en caso de que se hayan cometido errores, tolerar las consecuencias por ello y corregir lo realizado, consiste entonces en una explicación y una corrección<sup>37</sup>.

En España ese control es una de las actividades que más desarrollo tiene actualmente en los parlamentos, ya que al ser el Gobierno el actor principal en la toma d decisiones, le corresponde al Congreso hacer un seguimiento constante y puntual de las políticas del gobierno, realizando una crítica permanente de las mismas, y en su caso tratando de modificarlas. Existen en el Congreso, una serie de recursos, procedimientos bien diferenciados y órganos de control parlamentario para realizar el control y la supervisión del gobierno.

Uno de estos órganos, tal y como lo establece el art.76 de la Constitución Española, son las comisiones de investigación, que el Senado y el Congreso o ambas en conjunto, podrán formar sobre cualquier asunto de interés público, que es decidida por el Pleno de

---

<sup>37</sup> Guerrero Salom, Enrique. Op cit.

la cámara correspondiente. Estas comisiones son muy escasas, pero tienen amplios poderes y pueden conseguir la comparecencia y declaración de las personas que la comisión considere precisas, así como la entrega de documentos considerados necesarios. La comparecencia antes las comisiones investigativas es obligatoria y sus sesiones son secretas<sup>38</sup>.

Las conclusiones que se deriven de las comisiones investigativas no son vinculantes para los Tribunales, ni afectaran las resoluciones judiciales, pero pueden ser remitidas al Ministerio Fiscal para que proceda actuando en defensa de la legalidad o del interés general.

Otro de los procedimientos importantes es el conocido como las preguntas parlamentarias, donde el Congreso elabora una serie de preguntas al Gobierno en su conjunto o a sus miembros de forma individual. Las preguntas se presentan por escrito previamente a la Mesa del Congreso, esto por que no se permiten preguntas de interés personal o de índole jurídica, por lo que la Mesa revisa el escrito y admite la pregunta si esta cumple con lo establecido. Cada pregunta abre un debate de cinco minutos que se reparte entre quien formula la pregunta y el miembro del gobierno que contesta. A estas sesiones se les establece un límite de dos horas de tiempo, pero en la práctica la duración real es casi el doble.

Todas las preguntas se presentan por escrito, si no se señala expresamente la forma en que se solicita la respuesta, se da por entendido que se hará por escrito, por otro lado si se solicita respuesta oral y no se indica donde tendrá lugar, se asume que tendrá lugar en la comisión correspondiente a la materia. Las preguntas orales en el Pleno son la que generan mayor atención y más relevancia mediática, además de intensificar la labor de control del Congreso.

El reglamento del Congreso reconoce a los diputados la facultad de presentar preguntas a titulo individual, pero en la práctica para hacerlo, se someten a la autorización de la dirección de sus grupos, los cuáles deciden en función de su estrategia general, de la oportunidad política y de sus prioridades de control<sup>39</sup>. La importancia de estas sesiones de control donde se laboran las preguntas, es que consiste en más de la mitad del control y son un recurso básico en manos de los parlamentarios individuales

Por otro lado, también se encuentran las interpelaciones, las cuáles pueden ser formuladas en el Congreso por los diputados y los Grupos Parlamentarios y tienen la intencionalidad de referirse a los motivos o propósitos de la conducta del Gobierno en cuestiones de política general, algunas interpelaciones se consideran más relevantes que otras y por lo tanto tienen carácter de urgente. Se presentarán por escrito ante la Mesa del Congreso y esta las revisará para verificar si su contenido es propio de una interpelación. Estas se incluyen en el Pleno transcurridos quince días desde su publicación

---

<sup>38</sup> Sánchez de Dios, Manuel. *Las Cortes: el Congreso de los Diputados y el Senado*. En: *Sistema Político Español*. José Manuel Cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.

<sup>39</sup> Guerrero Salom, Enrique. Op. cit

En ningún orden del día podrá incluirse más de una interpelación de un mismo Grupo Parlamentario, finalizado un período de sesiones, las interpelaciones pendientes se tramitarán como preguntas con respuesta por escrito, que serán contestadas antes de la iniciación del siguiente período, salvo que el Diputado o Grupo Parlamentario interpelante manifieste su voluntad de mantener la interpelación para dicho período<sup>40</sup>.

Las interpelaciones se producen en el Pleno, iniciando con una exposición por parte del autor para pasar seguidamente a la contestación del gobierno, con un tiempo disponible de diez minutos para cada parte y con un máximo de cinco minutos de réplica respectivos para cada parte. Pasado este proceso, un representante de cada grupo puede hacer uso de la palabra para fijar su posición, excepto del Grupo que haya presentado la interpelación, esto hace que la interpelación se convierta en un autentico debate político con posibilidad de intervención de todos los Grupos de la Cámara. Actualmente esta sesión de interpelaciones se realiza también todos los miércoles de la semana y estas pueden dar lugar a la presentación de una moción<sup>41</sup>.

Otro de los procedimientos de control es la moción, la cuál de acuerdo con la Constitución Española se origina de las interpelaciones, y consiste en la posición de la cámara en torno a la cuestión sobre la que se dirigió la interpelación y debe ser presentada por el Grupo Parlamentario interpelante al día siguiente de la sustantivación de aquella ante el Pleno, y la Mesa la admitirá si es congruente con la interpelación. La moción comporta una expresión de voluntad, cuyo resultado sin embargo, no tiene efecto jurídico vinculante para el Gobierno, aunque si político, especialmente si le es desfavorable y la cámara le solicita que emprenda una acción o modifique o emprenda alguna que tenga en marcha o en proyecto, pero no existe ningún mecanismo para obligarle a cumplirla<sup>42</sup>.

Además el Congreso cuenta también con las proposiciones no de ley, las cuáles consisten en la formulación de propuestas de resolución sobre algún tema determinado, con el fin de influir en las decisiones del Gobierno, ya sea manifestando el apoyo a una determinada línea de acción o solicitando el rechazo de la misma.

La presentación de estas sigue el mismo proceso de las mociones. Una vez que se ha publicado la proposición no de ley tendrán la oportunidad los Grupos Parlamentarios de presentar enmiendas y una vez concluidas las intervenciones, la proposición con las enmiendas aceptadas se somete a votación.

También se encuentran las comparecencias, en las que se abre una sesión informativa en la que el Gobierno explica su actividad y la oposición reclama información, estas comparecencias pueden ser solicitadas por el Congreso o por el propio Gobierno, pueden tener lugar tanto en el pleno como en comisión y comparecen tanto los ministros como altos funcionarios del gobierno, este procedimiento alcanza un diez por ciento de la

---

<sup>40</sup> Congreso de los Diputados. *Reglamento del Congreso*. Op. cit

<sup>41</sup> Guerrero Salom, Enrique. Op. cit.

<sup>42</sup> Ídem.

actividad de control, ya que constituye un medio muy útil para hacer seguimiento preciso y especializado de la actividad gubernamental<sup>43</sup>.

Además cabe recalcar que la Constitución Española establece que las cámaras y sus comisiones pueden recabar la información y ayuda que precisen del Gobierno y sus departamentos, y de cualesquiera autoridades del Estado, por otro lado, el Reglamento del Congreso establece que los diputados para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias, tienen la facultad de recabar datos, informes o documentos que necesiten de las administraciones públicas, las cuáles deberán facilitar la documentación solicitada o bien manifestar las razones fundadas que se lo impidan, en menos de treinta días<sup>44</sup>.

Finalmente se pueden considerar también como órganos constitucionales vinculados a las Cortes Generales, pero que actúan por delegación propia, al Defensor del pueblo y el Tribunal de Cuentas. El primero ejerce el control del poder ejecutivo, en particular, control sobre la Administración Pública, a este lo elige el Congreso por un período de cinco años y su función principal, como ya se menciona, es la de investigar la actuación de la Administración y proponer recomendación para la mejora de su funcionamiento. Por otro lado, el Tribunal de Cuentas es un órgano delegado de las Cortes para el control del Ejecutivo, cuya competencia principal es la fiscalización de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público, está compuesto por doce consejeros nombrados por el Senado y el Congreso para un período de nueve años y además también forma parte un fiscal nombrado por el Gobierno y en pocas palabras el Tribunal se encarga del control de la ejecución del presupuesto desde la perspectiva contable<sup>45</sup>.

### *Proceso de formación de ley*

El proceso de creación de leyes en España es más complicado que en los sistemas presidencialistas, debido a su configuración parlamentaria en tanto sistema bicameral. Dicho sistema se podría calificar como imperfecto, ya que existe una distribución desigual de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Senado, esto por que el primero ejerce una superioridad sobre el segundo. De hecho, el Senado funciona principalmente como una segunda cámara de lectura de proyectos y proposiciones de ley, si bien ambas cámaras tienen facultad de iniciativas de ley, el Senado debe remitir al Congreso los proyectos de ley que tome en consideración, y en caso de conflicto de posiciones entre ambas cámaras, se impone la voluntad del Congreso.

En este sentido, el Senado puede enmendar o vetar los proyectos aprobados por el Congreso de los Diputados, aunque éste puede rechazar las enmiendas o levantar el veto, una vez transcurridos dos meses por mayoría absoluta o por mayoría simple.

---

<sup>43</sup> Sánchez de Dios, Manuel. Op.cit.

<sup>44</sup> Guerrero Salom, Enrique. Op. cit.

<sup>45</sup> Sánchez de Dios, Manuel. Op.cit.

Es importante anotar que el Congreso tiene numerosas funciones especializadas, a diferencia del Senado, tales como participación en caso de leyes orgánicas, investidura del gobierno y posibilidad de exigir su responsabilidad política, entre otras.

Las funciones exclusivas del Senado, relativamente escasas, están relacionadas con su vocación de representación territorial y se refieren principalmente a la relación entre las Comunidades Autónomas y España, así como las relaciones de las Comunidades entre sí.

De acuerdo al artículo 87 de la Constitución Española, la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado. Las iniciativas del Gobierno, aprobadas en Consejo de Ministros, reciben el nombre de *proyectos de ley*, mientras que las iniciativas de las Cortes, se denominan *proposiciones de ley*. Esta distinción es importante puesto que la Constitución otorga prioridad a la tramitación de los proyectos de ley. Además, de acuerdo a la Constitución, las Comunidades Autónomas podrán solicitar al Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso, una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa<sup>46</sup>.

Además existe también una ley orgánica que regula las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, para las que se exigen no menos de 500.000 firmas acreditadas, pero para estas no se procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia<sup>47</sup>.

Las iniciativas de ley de las Comunidades Autónomas y de los ciudadanos también se denominan proposiciones de ley.

La tramitación de los proyectos o de las proposiciones de ley se regula conforme a los reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida de los proyectos de ley le impida el ejercicio de la iniciativa legislativa. Los proyectos de ley, así como las proposiciones de ley deberán ir acompañados de una serie de motivos y antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos. Las proposiciones de ley de las Comunidades Autónomas y las de iniciativa popular serán examinadas por la Mesa del Congreso para verificar el cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos<sup>48</sup>.

El primer trámite que se realiza una vez presentada una iniciativa es la publicación oficial del proyecto o proposición de ley. En el caso de una iniciativa de los Diputados, las Asambleas de las Comunidades Autónomas o de los ciudadanos, el texto debe ser enviado al Gobierno para que éste analice si corresponde tomarlo en consideración o si acepta la tramitación de la iniciativa en caso de que genere un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios. Si el Gobierno no se opone dentro de los primeros treinta días, la proposición sigue su paso hacia las Cortes Generales. Luego

---

<sup>46</sup> Constitución Española. Op cit.

<sup>47</sup> Ídem.

<sup>48</sup> Congreso de los Diputados. *Reglamento del Congreso*. Información tomada de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

de la publicación, la primera Cámara en conocer los proyectos y proposiciones de ley es el Congreso.

Las proposiciones de los Diputados, las Asambleas de las Comunidades Autónomas o de los ciudadanos deben pasar por una etapa de toma en consideración que consiste en un debate en el Plenario con el objeto de saber si corresponde seguir adelante con la tramitación. Solo los proyectos del Gobierno y las proposiciones de ley que se reciben del Senado no deben pasar por esta etapa.

Una vez publicada la iniciativa y sobrepasada la toma en consideración, cuando corresponda, se abre un plazo de quince días para la presentación de enmiendas, que pueden ser de la totalidad del texto o parciales. En el caso de presentarse una enmienda a la totalidad, se procede a un debate en sesión plenaria con objeto de aprobarla o desestimarla. Si tal enmienda no se presenta o es desestimada por el Plenario, se remite el texto a la comisión competente. En caso de aprobarse la enmienda a la totalidad, la iniciativa es rechazada.

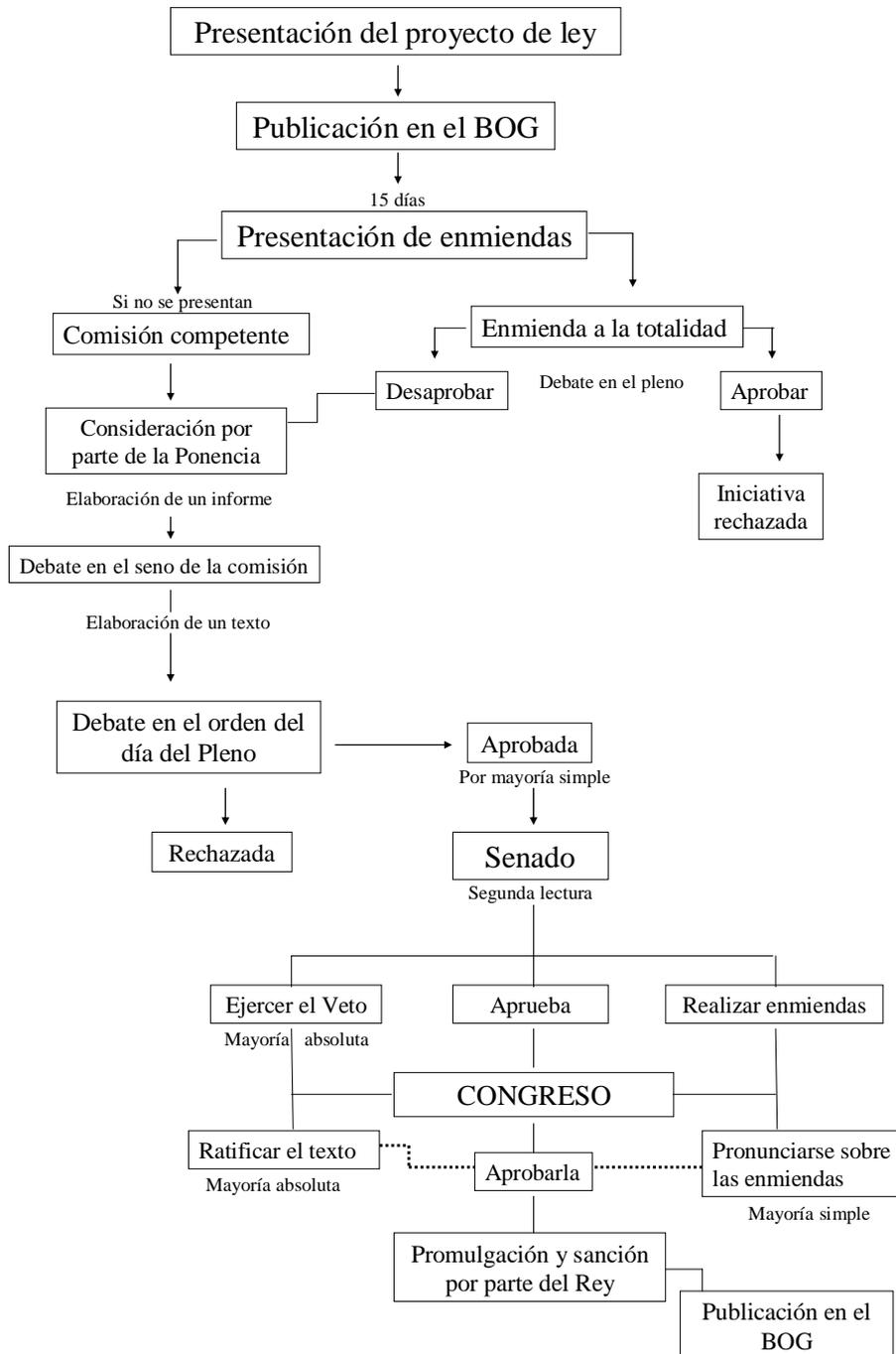
Una vez en comisión, se procede a una primera fase de consideración por la Ponencia, órgano compuesto por un número reducido de diputados, que realiza un análisis más detenido del texto y de las distintas enmiendas formuladas con el objeto de realizar un informe. Luego de recibido el informe de la Ponencia comienza el debate en el seno de la comisión. Tras las deliberaciones, la comisión emite el texto que propone al Pleno del Congreso, excepto en los casos en que se haya llevado a cabo un procedimiento especial de competencia legislativa plena de comisión, en los cuáles el texto pasa directamente al Senado.

En los otros casos, una vez llegado el turno de incluir el texto en el orden del día del Pleno, se inicia el debate sobre dicho texto y las enmiendas que hayan sido mantenidas por los grupos parlamentarios tras el examen de la comisión. Si la iniciativa es aprobada (por mayoría simple de los Diputados presentes, excepto en los casos en que las normas legales impongan mayorías especiales) se la remite al Senado para una segunda lectura.

Una vez en la Cámara alta, el Senado puede oponer su veto, que debe ser aprobado por mayoría absoluta, o bien aprobar enmiendas al texto legislativo remitido por el Congreso. En ambos casos, se remite el texto al Congreso para que decida sobre su versión definitiva. En caso de veto, el Congreso debe ratificar el texto inicial por mayoría absoluta dentro de los dos meses, o por mayoría simple una vez transcurridos los dos meses de la interposición del mismo. En caso de enmiendas, debe pronunciarse sobre las mismas, aceptándolas o no, por mayoría simple.

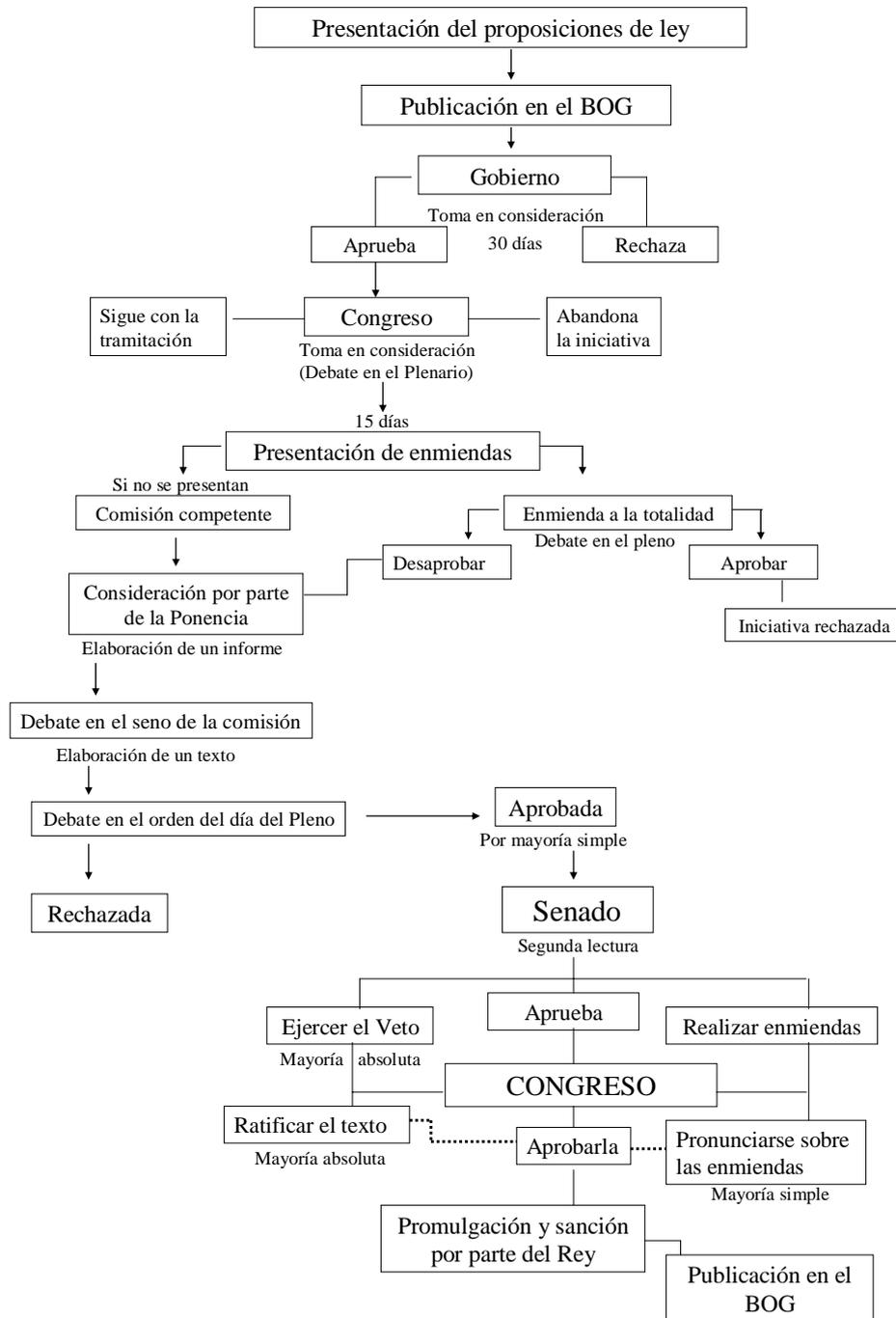
Una vez que el Congreso se ha manifestado sobre las enmiendas o vetos de la Cámara alta, o en caso de que la misma aprueba la iniciativa sin presentar objeciones, la ley queda aprobada. Se prosigue entonces a los trámites de sanción y promulgación por el Rey, y a la posterior publicación en el Boletín Oficial del Estado. A continuación se presentan dos flujogramas donde se señala el proceso de formación de ley, tanto para los proyectos de ley como para las proposiciones de ley.

**Proceso de formación de los proyectos de ley en el Congreso de los Diputados**



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Reglamento del Congreso de los Diputados.

**Proceso de formación de las proposiciones de ley en el Congreso de los Diputados**



Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos de Reglamento del Congreso de los Diputados.

### *Relación del Presidente con el Gabinete*

El presidente del Gobierno es la institución más relevante dentro del esquema político parlamentario y su centralidad con respecto al gobierno es completa, el presidente tiene la potestad de elegir a sus componentes y además de destituirlos, además puede establecer el diseño concreto de un gabinete de acuerdo con su proyecto político y además pende sobre el presidente el principio de dirección colegial, el cuál le otorga las competencias para determinar las directrices políticas que ha de seguir en el Gobierno en conjunto y en cada uno de sus ministeriales<sup>49</sup>.

Los ministros entonces desempeñan su función en aras del principio de división del trabajo y cada cartera se ocupa de dirigir política y administrativamente sus competencias encomendadas después del diseño inicial del presidente, por lo tanto cada ministro es jefe de su departamento y a través de una estructura piramidal se encuentra al frente de un organigrama de puestos y funciones. Es por lo tanto en primera instancia una relación jerárquica la que mantiene el presidente con el gabinete pero al mismo tiempo se da una coordinación con los ministerios y también se manejan directrices y lineamientos desde la presidencia para el funcionamiento del gobierno<sup>50</sup>.

Se establece muchas veces que el Gabinete de la Presidencia constituye un órgano de apoyo político y técnico, esto por que entre sus funciones principales se encuentra la de suministrar información y brindar apoyo estratégico al presidente, por lo tanto podríamos considerar que la relación que el Presidente mantiene con el Gabinete, al ser este gabinete selección propia del presidente para la ejecución de su proyecto político, es una relación de coordinación y delegación de funciones que se matiza con una verticalidad de directrices emanadas de la centralidad del presidente con el mismo objetivo de realización de su propuesta de gobierno y donde se mantiene además una relación constante de apoyo desde los órganos desconcentrados hacia la figura presidencial.

### *Reglas del Juego Legislativo*

La Constitución Española señala que ambas Cámaras tienen la potestad de establecer sus propios reglamentos, cuya constitución y reforma deben ser sometidas a una votación final sobre su totalidad, que requiere la mayoría absoluta del Congreso. En estos reglamentos se establece la norma básica de la cámara, así como su forma de organización tales como la figura del Presidente de la Cámara, la mesa, la diputación permanente, el pleno, entre otras. Además regula todo el accionar legislativo y se encuentran en él todos los postulados del funcionamiento del Congreso.

En la entrevista realizada al Diputado del Grupo Socialista, Elviro Aranda, señala que los reglamentos parlamentarios son normas estructuradas para permitir que tanto minorías como mayorías tengan la oportunidad de hacer presentes sus intereses, pero muchas

---

<sup>49</sup> Román Marugán, Paloma. *El Gobierno. En Sistema Político Español*. José Manuel cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.

<sup>50</sup> IDEM.

veces estos quedan a expensas de las mayorías parlamentarias. El actual reglamento es de 1982, y no ha sido posible su reforma, pero si se llegara a reformar se haría con el consenso de las dos fuerzas políticas mayoritarias, el PSOE y el PP, por que serían las fuerzas que van a gobernar alternamente, por lo que en la práctica, las reformas se dan por consenso de esas dos fuerzas<sup>51</sup>.

El artículo 32 del Reglamento del Congreso atribuye al Presidente del Congreso interpretar y hacer cumplir el reglamento, esta norma, de acuerdo con Aranda, establece dos instrumentos para cubrir las lagunas reglamentarias, la primera es la de interpretación en casos de duda y omisión con un acto concreto que de reiterarse genera lo que se ha denominado los usos en las prácticas parlamentarias y el segundo es la interpretación mediante las discusiones de carácter general para cubrir lagunas en el parlamento mediante lo que se designa como una resolución de carácter general del Presidente de la Cámara y se realiza con el acuerdo de la Mesa y la Junta de portavoces, es decir con el acuerdo de los grupos.

### *Estructura del Parlamento*

Una vez celebradas las elecciones, el Congreso se reúne en sesión constitutiva, el día y la hora son señalados en el Real Decreto de convocatoria, la cuál será presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes y lo asistirán como secretarios los dos Diputados más jóvenes. Una vez iniciada la sesión se realizará la elección de la Mesa del Congreso.

La Mesa es el órgano rector y de representación colegiada de la Cámara. Esta está integrada por el Presidente del Congreso, por cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Todos ellos son elegidos por la Cámara al comienzo de la legislatura, a la Mesa le corresponde el gobierno interior y la organización del trabajo parlamentario. Ente sus funciones está la de elaborar el presupuesto del Congreso, dirigir y controlar su ejecución, la ordenación de gastos y diversas competencias en materia de personal. Le compete, además, la programación de las líneas generales de actuación de la Cámara, la coordinación de los trabajos de sus distintos órganos, la calificación sobre los escritos y documentos parlamentarios y la decisión sobre su admisibilidad y procedimiento de tramitación. La Mesa está asistida y asesorada por el Secretario General<sup>52</sup>. La Mesa se ha convertido en un órgano con fuerte contenido institucional, del que se espera más que neutralidad política, imparcialidad en la aplicación de las normas reglamentarias.

El Presidente del Congreso es quien ostenta la representación de la cámara y asegura la buena marcha de los trabajos, dirige y mantiene el orden de los debates y los pagos, además le corresponde cumplir y hacer cumplir el reglamento Los Vicepresidentes, por su orden, sustituyen al Presidente, ejerciendo sus funciones en caso de vacante, ausencia o imposibilidad<sup>53</sup>, éste es el único órgano unipersonal del Congreso

---

<sup>51</sup> Aranda, Elviro. Op. cit.

<sup>52</sup> Congreso de los Diputados. Información obtenida de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

<sup>53</sup> Congreso de los Diputados. *Reglamento del Congreso*. Op.cit

De acuerdo con el reglamento del Congreso, los Secretarios supervisan y autorizan, con el visto bueno del Presidente, las Actas de las sesiones plenarias, de la Mesa y de la Junta de Portavoces, así como las certificaciones que hayan de expedirse. También asisten al Presidente en las sesiones para asegurar el orden en los debates y la corrección en las votaciones. La Mesa se reúne a convocatoria del Presidente y estará asesorada por el Secretario General, que redacta el Acta de las sesiones y vigila la ejecución de los acuerdos.

Con respecto a la elección de la Mesa, se da en el Pleno del Congreso, en su sesión constitutiva. Para la elección del Presidente, los Diputados deben escribir un único nombre en la papeleta y resultará elegido el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la cámara, simultáneamente se elegirán los cuatro vicepresidentes de la misma manera y resultarán elegidos en orden sucesivo, los cuatro que obtengan el mayor número de votos<sup>54</sup>.

Otro de los órganos de la estructura del Congreso es la Junta de Portavoces, que está integrada por un portavoz por cada grupo parlamentario y estas están encargadas de establecer el orden del día. La Junta es presidida por el Presidente del Congreso. A las reuniones de la Junta deben asistir uno de los Vicepresidentes del Congreso, uno de los Secretarios y el Secretario General, además se da cuneta de estas reuniones al Gobierno, para que envíe un representante si lo considera oportuno. La Junta de Portavoces no es, en todo caso, un órgano neutral independiente de su origen, sino vinculado a su condición representativa de los grupos. Tiene además una doble función, la de deliberación, con un alto componente político, y la adopción de acuerdos, con mayor perfil orgánico.

Además dentro de la configuración del Congreso, se encuentran las Comisiones, las cuáles se conforman con los miembros que designan los grupos parlamentarios. El número de miembros por comisión se define con respecto a lo sugerido por la Junta de Portavoces, la proporción y la importancia numérica de aquellos en la Cámara y finalmente con respecto a lo que indique la Mesa del Congreso. Las Comisiones eligen de entre sus miembros una Mesa, compuesta por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios<sup>55</sup>. Las comisiones son los órganos del Parlamento donde tiene lugar la mayor carga, y la menos visible, de sus funciones y actividades.

El Reglamento del Congreso distingue entre las Comisiones Permanentes Legislativas, las Comisiones Permanentes no Legislativas, las Comisiones no Permanentes y las Comisiones de Investigación. Las Comisiones Permanentes no legislativas tienen la mayor vocación inicial de continuidad, en tanto que las Legislativas varían con frecuencia al principio de cada Legislatura o a lo largo de la misma, adaptándose a las modificaciones producidas por el Gobierno. El Pleno puede acordar la creación de las Comisiones de Investigación, así como la creación y disolución de las Comisiones Permanentes<sup>56</sup>.

---

<sup>54</sup> Ídem.

<sup>55</sup> Ídem.

<sup>56</sup> Guerrero Salom, Enrique. Op cit.

El Pleno del Congreso se puede entender también como un órgano más del Congreso, ya que en todo caso es el órgano supremo del que forman parte todos sus miembros y puede decirse que la legitimidad de los demás órganos es una legitimidad delegada de la de el Pleno, este no suplanta a los otros órganos pero puede atraer hacia sí la práctica totalidad de las competencias de la Cámara en el momento de adoptar los acuerdos, convirtiéndose así en la última instancia, el Pleno es entonces, el lugar de cierre de las funciones atribuidas a la Cortes Generales. Muchas veces el Pleno se identifica también con el escenario físico en el que se reúnen los Diputados, es decir, con el hemiciclo del Congreso de los Diputados<sup>57</sup>.

Finalmente la Diputación Permanente, de acuerdo con la Constitución Española, tiene como función principal la de velar por los poderes de las cámaras cuando estas no están reunidas, es decir, actúa especialmente en períodos de vacaciones parlamentarias entre períodos de sesiones. Esta constituida por un mínimo de veintiún Diputados, que representan a los grupos parlamentarios, en proporción a su importancia numérica. Está presidida por el Presidente del Congreso. Además de velar por esos poderes, asume las competencias del Congreso, en caso de que éste sea disuelto o bien expire su mandato. La función de velar por los poderes es muy imprecisa, pero contiene el suficiente fundamento para que con ciertas limitaciones, la Diputación Permanente ejerza el control al Gobierno propio del Pleno<sup>58</sup>.

#### *Mecanismos de enlace entre el Ejecutivo y el Legislativo*

Al contar España con un sistema de tipo parlamentario, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo son más numerosas e importantes, lo cuál se manifiesta por ejemplo en la investidura del Presidente de Gobierno mediante el otorgamiento de confianza por parte del Congreso de los Diputados, si bien es el Rey quien propone a un candidato, una vez consultados los representantes de los partidos políticos con representación parlamentaria, es el Congreso quien debe confirmarlo en su puesto.

Otra de las formas en que esta relación se manifiesta es, de acuerdo con la Constitución Española, es mediante la respuesta solidaria que el Gobierno, en su gestión política, otorga al Congreso de los Diputados, quienes pueden exigir esa responsabilidad política mediante una moción de censura adoptada por mayoría absoluta. Si el Congreso niega su confianza al Gobierno, éste debe presentar su dimisión ante el Rey. En sentido contrario, el Presidente puede proponer, previa deliberación del Consejo de Ministros, la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, pero esta no podrá presentarse si está en trámite una moción de censura..

Otro de los vínculos entre ambos poderes es el referente al control que el Congreso ejerce sobre el Gobierno, como se menciona anteriormente, mediante las comisiones, el Congreso puede recabar cualquier información que necesite del Gobierno y de sus

---

<sup>57</sup> Ídem.

<sup>58</sup> Ídem.

departamentos y por otro lado, los miembros del Gobierno pueden tener acceso a las sesiones del Congreso para poder hacerse escuchar en ellas, a pesar de no tener voto.

Además existe el estado de alarma, de excepción y de sitio, los cuales están regulados por una ley orgánica. El estado de alarma es decretado por el gobierno mediante decreto acordado en Consejo de Ministros por un plazo máximo de quince días y se deberá dar cuenta al Congreso de los Diputados quienes deberán reunirse inmediatamente y no podrán prorrogar dicho plazo sin autorización. Por otro lado, el estado de excepción, será también declarado por el Gobierno mediante decreto previamente acordado por el Consejo de Ministros pero con previa autorización del Congreso de los Diputados, este no podrá extenderse por más de treinta días. Por último, el estado de sitio será declarado por mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta exclusiva de Gobierno. Mientras se hayan declarado alguno de estos estados, el Gobierno no podrá proceder a la disolución del Congreso. Es importante anotar que los estados de alarma, de excepción o de sitio no modificarán el principio de responsabilidad del Gobierno.

### *Mecanismos de incidencia de la sociedad civil en el Ejecutivo y el Legislativo*

Durante la dictadura franquista la sociedad española vivió bajo la privatización completa de la vida como su principal garantía de supervivencia, lo cuál trajo consigo sentimientos de apatía, desinterés y desconfianza social, que en absoluto invitaban a la cooperación ni a la participación en la esfera pública. A partir de la transición democrática, el restablecimiento de las libertades políticas representó la reemergencia definitiva de la sociedad civil española, que manifestaba una singular debilidad de la participación ciudadana y de las organizaciones voluntarias que representan el pluralismo político y social<sup>59</sup>.

Después de aprobada la Constitución Española, esta concede, en su artículo nueve, la responsabilidad a los poderes públicos de promover las condiciones para la libertad e igualdad de los individuos, así como remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud de esos derechos, y también agrega que deben facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social<sup>60</sup>.

Este mismo texto constitucional establece la posibilidad de que los ciudadanos tomen parte en la función legislativa mediante la iniciativa legislativa popular, la cuál es regulada por una ley orgánica que define los lineamientos de dicha participación, así como sus restricciones.

Este es por excelencia el mecanismo constitucional que más incidencia en la toma de decisiones permite a la ciudadanía, ya que tal y como lo señala su ley reguladora, permite instrumentar la directa participación de la soberanía en la elaboración de las normas que

---

<sup>59</sup> Mota, Fabiola. *¿Hacia la democracia participativa en España? Consenso y discrepancias entre ciudadanos y representantes políticos*. En: *Representación y calidad de la democracia en España*. Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España

<sup>60</sup> Constitución Española. Op cit.

los rigen, además posibilita la apertura de vías para proponer al poder legislativo ciertas normas que tienen una necesidad sentida por el electorado, pero que no pueden canalizar a través de las formaciones políticas con representación parlamentaria. No obstante, la ley orgánica de regulación de la iniciativa legislativa popular estipula un proceso específico para la utilización de este recurso y una serie de requisitos a cumplir para su uso<sup>61</sup>.

En primer lugar la ley establece que dicha iniciativa puede ser presentada por cualquier ciudadano español que sea mayor de edad y que se encuentre inscrito en el censo electoral. Se debe presentar en primera instancia un texto articulado de la proposición, elaborado por una comisión promotora, acompañado de una exposición de motivos, además el documento debe contener las razones por las que los postulantes consideran que dicha proposición debe ser tramitada y aprobada por las cámaras, así como también explicar la relación que existe entre los miembros de la comisión promotora, junto con los datos personales de todos ellos. Posterior a la presentación de este documento, si fue admitido por el Congreso, se deben presentar al menos 500.000 firmas de electores autenticadas que respalden la iniciativa presentada<sup>62</sup>.

Sin embargo, existen algunos temas sobre los cuales la ciudadanía no puede presentar iniciativas de ley, y son los que se refieren a naturaleza tributaria, los de carácter internacional, los referentes a la prerrogativa de gracia, así como los que según la Constitución son propias de leyes orgánicas<sup>63</sup>. Una vez realizados estos requerimientos, el procedimiento se inicia cuando se presenta el texto a la Mesa del Congreso de los Diputados por medio de la Secretaría General del mismo, seguidamente, la Mesa del Congreso debe examinar la documentación y pronunciarse sobre la admisibilidad de esta en un plazo de quince días.

Se dan algunos casos en los que la proposición no es admitida por el Congreso, tales como que el texto se refiera a alguna de las materias excluidas, que no cumpla con los requisitos establecidos, que proponga un objeto que ya se encuentre en el Congreso o en el Senado o bien que trate sobre un objeto de ley que ya haya sido aprobado y finalmente si el texto trata sobre materias diversas que carecen de homogeneidad entre ellas<sup>64</sup>.

Una vez establecida la resolución de la Mesa, esta debe ser notificada a la comisión promotora de la proposición y se publicará de acuerdo a lo establecido en el reglamento del Congreso. Si la decisión resultante de la Mesa es la de no admitir la proposición, entonces la comisión promotora tiene la oportunidad de interponer un recurso de amparo ante el tribunal Constitucional, de lo contrario el procedimiento sigue su curso si es admitida. Si la decisión de la Mesa es la de admitir la proposición, entonces debe comunicárselo a la Junta Electoral Central para que regule el procedimiento de la recolección de las 500.000 firmas. La Junta Electoral Central, debe entonces notificar a la comisión promotora que la propuesta fue admitida para que pueda proceder a la

---

<sup>61</sup> Congreso de los Diputados. *Ley orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular*. Información parcial tomada de <http://www.derecho.com/ley/33086>.

<sup>62</sup> Ídem.

<sup>63</sup> Ídem.

<sup>64</sup> Ídem.

recolección de las firmas, este proceso tiene un plazo de seis meses para la entrega de las firmas, el cuál se puede prorrogar en caso de que la Mesa del Congreso considere que es necesario por causa mayor; una vez que este plazo se ha agotado y las firmas no se han entregado, caduca la iniciativa.

Otro de los procedimientos que la junta promotora debe seguir, es presentar ante la Junta electoral central los pliegos necesarios para la recolección de firmas, los cuales deben reproducir el texto de la proposición y además deben estar debidamente sellados y numerados por la Junta Central.

Se hace evidente que el proceso es un largo camino que no es de fácil trámite para la ciudadanía y la solicitud de los requisitos es bastante extensa y de costoso margen. El paso siguiente es la presentación de los pliegos que contienen las firmas acompañados de un certificado que acredite la inscripción de los firmantes en el censo electoral, estos serán enviados a la Junta electoral provincial, la cuál en un plazo de quince días debe remitirlos a la Junta electoral central. La comisión promotora podrá recabar de las juntas cualquier información que considere necesaria respecto al número de firmas recogidas.

Después de que los pliegos han sido remitidos a la Junta electoral central, esta debe tramitar su comprobación y recuento definitivo, en donde las firmas que no cumplan con los requisitos se declaran invalidas y no son computadas. Por otro lado si el cumplimiento de los requisitos es comprobado, entonces la Junta central electoral enviará al Congreso la certificación acreditada del número de firmas validas y posteriormente destruye los pliegos de las firmas.

El Congreso procederá a la publicación de la proposición, la cuál quedara en condiciones de ser incluida en el orden del día para que sea tomada en consideración y posteriormente se iniciará la lectura del documento y su respectivo debate. Finalmente, el Estado subsanará a la comisión promotora los gastos incurridos en la difusión de la proposición y la recolecta de las firmas, dichos gastos deben ser justificados por la comisión promotora y no deben exceder la suma de 30 millones de pesetas.

Con esto se concluye el largo proceso de la iniciativa popular, el cuál a pesar de que finalmente es remunerado por el Estado, no puede ser un proceso en el cuál toda la ciudadanía tenga la oportunidad de incidir, esto por ser largamente engorroso y su nivel de éxito puede ponerse en duda, debido a lo analizado con anterioridad referente a la prioridad que poseen los proyectos de ley en la tramitación de las iniciativas.

En la entrevista realizada al Diputado Aranda, señala que estas iniciativas tiene una victoriedad escasa, ya que a pesar de que logre admisibilidad, tendría que ser aprobada por el Congreso, lo cuál es un paso difícil. Agrega que es una práctica que si es utilizada pero su funcionalidad es muy reducida, ya que se toma en consideración, pero si no se asume por parte del Congreso, el procedimiento se paraliza en ese momento, lo que si es importante señalar es que tiene la virtualidad de generar una movilidad en el ámbito de la

sociedad, pero a pesar de esto no es tan efectivo y es casi el único espacio de participación<sup>65</sup>.

Otro de los ámbitos de participación de la sociedad civil en la gestión de la “*cosa política*”, es la consulta pública por medio de los referéndum, los cuáles de acuerdo a la Constitución pueden ser convocados cuando existan decisiones políticas de especial trascendencia, este debe ser convocado por el Rey, mediante una propuesta del Gobierno y previa autorización del Congreso de los Diputados.

Este suele ser uno de los mecanismos de participación directa más democráticos, sin embargo al igual que la iniciativa popular su efectividad es escasa, está también regulado por una ley orgánica y a pesar de que se han realizado algunos referéndum consultivos desde la transición democrática, su número no parece ser suficiente para calar en la participación de los ciudadanos. Esto lo podemos confirmar con lo señalado por Elviro Aranda cuando dice que a pesar de que el referéndum es un recurso constitucional, su utilidad, al igual que la iniciativa popular es escasa, ya que son pocos los procesos que se ponen en marcha.

Por último el diputado añade que, cuando el Gobierno se encuentra en la preparación de un proyecto de ley, existe previamente un trabajo de estudio, de acuerdo político, de negociación con diferentes sectores de la sociedad civil, que se realiza previo a la aprobación de la iniciativa por parte del Consejo de Gobierno y este puede consistir en otro mecanismo de incidencia a pesar de ser previo a la presentación del mismo y en ese proceso este pueda cambiar<sup>66</sup>. Parecer entonces que existen algunas amenazas a la legitimidad de estos espacios, las cuales en algunos casos están asociadas a la deliberación que tiene lugar en los temas y que afecta los asuntos que se debaten, así como a los resultados del intercambio entre los diferentes actores. Además el diseño institucional y los problemas de funcionamiento contribuyen a cuestionar la posibilidad de que estos espacios logren los objetivos que se proponen<sup>67</sup>.

### *Eficacia del Ejecutivo en el proceso legislativo*

Como ya se evidenció anteriormente, el Ejecutivo es quien mayor control posee sobre la agenda parlamentaria, ya que casi un noventa por ciento de las iniciativas de ley que se aprueban en el Congreso corresponden a Proyectos de ley, los cuáles poseen un privilegio constitucional y además tienen mayor injerencia en temas fundamentales para el país. Con todo esto se denota la latente supremacía que ha empezado a adquirir el Ejecutivo en funciones que por antaño han estado bajo mando del Congreso, por esto es que

---

<sup>65</sup> Aranda, Elviro. Op cit.

<sup>66</sup> Ídem.

<sup>67</sup> Rossel, Cecilia. *Sociedad civil y políticas públicas en España: desafíos para la representación y la participación*. En: *Representación y calidad de la democracia en España*. Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España

actualmente se habla de la crisis que atraviesa el Congreso con respecto a sus competencias en el proceso legislativo.

Tal como se señaló antes la tasa de éxito del Ejecutivo en el proceso legislativo es bastante determinante, lo cuál podríamos atribuir, de acuerdo con Elviro Aranda, a la importancia de la permanencia de la mayoría parlamentaria, donde gobierno y mayoría son una misma cosa desde el punto de vista legislativo, tiene mucha más presencia y además esa articulación de intereses hace que el Gobierno cuente con un apoyo permanente en la tramitación de sus proyectos de ley. Podemos evidenciar entonces una vez más, de acuerdo con los datos del siguiente cuadro, como el Ejecutivo supera en una proporción casi cinco veces mayor en la producción legislativa al Congreso.

*Cuadro N° 7*

**Tasas de contribución y de éxito en la función legislativa según proponente desde 2004 hasta la actualidad**

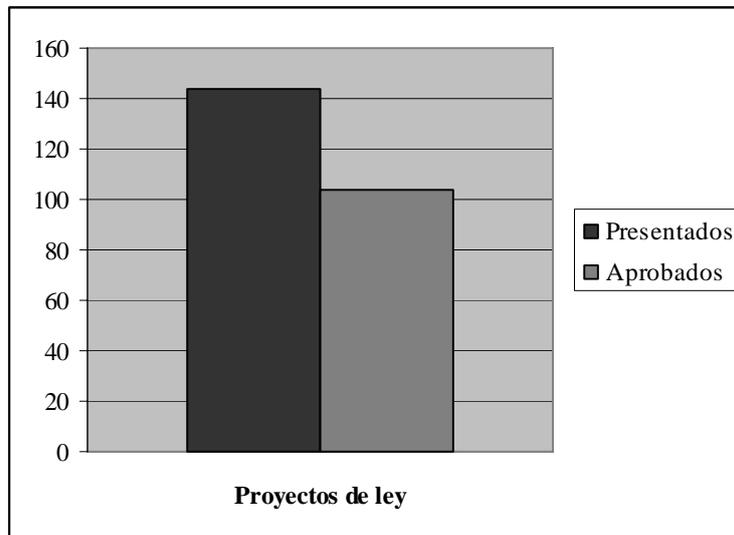
<b>Proponente</b>	<b>Iniciativas presentadas</b>	<b>Iniciativas aprobadas</b>	<b>Tasa de contribución</b>	<b>Tasa de éxito</b>
Grupos Parlamentarios	168	22	53,85	17,46
Gobierno	144	104	46,15	82,54
<b>Total</b>	<b>312</b>	<b>126</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

Al hacer referencia a la tasa de efectividad real del Ejecutivo en la función legislativa lo podemos ver más claro en el siguiente gráfico, donde un porcentaje cercano al noventa por ciento releja la aprobación de los proyectos de ley y el claro dominio entonces que tiene el Ejecutivo sobre la agenda parlamentaria, donde se rompe el equilibrio entre poderes y se da un incremento de las atribuciones al Ejecutivo en detrimento de un débil Congreso.

Gráfico N° 5

### Proyectos de ley presentados y aprobados desde el 2004 hasta la actualidad



Fuente: Construcción propia con base en datos obtenidos de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)

El protagonismo del Gobierno es entonces abrumador, gracias al trato preferencial tanto en la inclusión de sus proyectos de ley en la Agenda como en su tramitación, estos datos, confirman una vez más el escaso relieve del Congreso como mecanismo de articulación de los intereses particulares.

#### *Poderes legislativos del Presidente*

La principal atribución de carácter legislativo que posee el Poder Ejecutivo es la que le otorga la Constitución Española en el artículo 87, donde indica que la capacidad de iniciativa legislativa no solo le corresponde al poder legislativo sino también al Ejecutivo con la proposición de los proyectos de ley, a los cuáles la Constitución le otorga prioridad en su tramitación.

Esta prioridad que establece la Constitución no es meramente simbólica, ya que la mayoría de lo que luego serán las leyes, y desde luego las de mayor trascendencia e importancia, se originan en el Gobierno, justificando, esto la mayoría de las veces, por la dirección de la política interior y exterior que a éste le atribuye la Constitución y además estas se elaboran con el apoyo técnico y político de la estructura de la Administración que éste dirige. Además es importante anotar que los proyectos de ley se pueden ejercer en todas las materias pero si deben cumplir con una serie de requisitos previos a su envío al Congreso<sup>68</sup>.

La gran dimensión de este privilegio, que es la función más tradicionalmente atribuida al Congreso, se hace evidente en la limitación que se le da al Congreso sobre los Presupuestos Generales del Estado, cuya iniciativa corresponde exclusivamente al

<sup>68</sup> Guerrero Salom, Enrique. Op.cit.

Gobierno. Esto es relevante ya que los presupuestos contienen las decisiones sobre como se van a obtener los ingresos necesarios y de qué forma se van a distribuir los recursos para que el Gobierno pueda desarrollar las políticas propuestas. Además, la Constitución establece que todas las iniciativas de ley provenientes de las Cámaras que supongan un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos, deben pasar antes por conformidad del Gobierno para su eventual tramitación.

Este panorama nos indica un claro dominio de la producción legislativa por parte del Gobierno, tal como lo señala el Diputado Elviro Aranda al decir que la actividad parlamentaria esta dominada por el Gobierno, esto por que, de acuerdo con el Diputado, el noventa por ciento de las iniciativas de ley son proyectos de ley, añade que la tasa de contribución y la tasa de éxito de éste son fundamentales, y agrega la actividad parlamentaria está determinada por el interés gubernamental que mediante el grupo mayoritario hace presentes sus intereses en la Cámara<sup>69</sup>.

Existe además otra atribución legislativa del Gobierno, la cuál está estipulada en la Constitución y establece que las Cortes Generales pueden delegar en el Gobierno la potestad de dictar normas con rango de ley sobre materias determinadas, dichas delegaciones deben otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo<sup>70</sup>.

Además es importante anotar otro factor que le otorga poder al Gobierno, y es que cuando una proposición de ley o una enmienda sea contraria a una delegación legislativa en vigor, el Gobierno está facultado para oponerse a su tramitación. Las disposiciones del Gobierno que contengan legislación delegada recibirán el título de Decretos Legislativos. Otra potestad legislativa que se le otorga al Gobierno, en casos de extraordinaria y urgente necesidad, es la dictar disposiciones legislativas provisionales que toman la forma de Decretos-leyes, pero que no afectan el ordenamiento de las instituciones básicas del Estado. Estos Decretos-leyes deben ser sometidos a debate y votación de la totalidad del Congreso de los Diputados, en los treinta días siguientes a su promulgación y deberá expresarse sobre su convalidación o derogación.

Como podemos ver el Presidente y bien su Gabinete pueden participar activamente de la vida legislativa, que a pesar de que siempre ha sido competencia de las Cortes, la iniciativa está dominada cualitativa y cuantitativamente por el Gobierno y se ha convertido no sólo en el órgano de ejecución de las normas sino en el más importante en su génesis, ya que la tasa de éxito del Gobierno es casi de un noventa por ciento y no todo el resto lo genera las Cortes, y además cuando si generan un porcentaje importante, debe estar acompañado por la intervención inicial, modificación o consentimiento de la mayoría parlamentaria que apoya al Gobierno<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Aranda, Elviro. Op. cit.

<sup>70</sup> Constitución Española. Op.cit.

<sup>71</sup> Guerreño Salom, Enrique. Op.cit.

### *Jugadores con poder de veto – veto players –*

Como se señaló anteriormente, en lo que respecta a la función legislativa de la producción de leyes, el Congreso de los Diputados ve relegada la función que le es más propia dentro de su ejercicio, esto debido a que el Ejecutivo se planta en la producción legislativa como el actor principal y el productor mayoritario en este ámbito. No se puede dejar de mencionar que los proyectos de ley provenientes del Gobierno tienen una prioridad en la tramitación por encima de las proposiciones de ley de los Grupos Parlamentarios, lo que delega aún más su calidad de acción legislativa.

La prioridad que reciben entonces las iniciativas gubernamentales es el no tener que pasar por un proceso de toma en consideración por parte del Congreso para evaluar si es pertinente que siga el proceso de tramitación, pero además las proposiciones de ley legislativas deben en primer lugar ser enviadas al Gobierno para que este realice una revisión de la iniciativa, específicamente con respecto al presupuesto que englobaría, y es en este punto donde el Gobierno se convierte en un jugador con capacidad de veto, ya que puede rechazarla sin que esta haya si quiera arrancado el proceso de tramitación.

Otro escenario donde el Gobierno tiene la potestad de vetar las proposiciones provenientes del Gobierno, es cuando, de acuerdo a la Constitución Española, el Gobierno considera que una proposición o una enmienda es contraria a una delegación legislativa en vigor, entonces en este punto el Gobierno está facultado para oponerse a la tramitación de esta, para lo cuál podrá presentar una proposición de ley para la derogación total o parcial de la ley o delegación.

Estas son las dos situaciones donde el Ejecutivo tiene capacidad para hacer ejercicio del recurso del veto a los proyectos del Gobierno, con lo que una vez más se balancea el papel que juega el Congreso de los Diputados frente a esa preponderancia y hegemonía que ha empezado a caracterizar al poder ejecutivo en España. Por otro lado, existe la posibilidad de que el Senado, en su condición de cámara de segunda lectura, vete las proposiciones de ley de los Grupos Parlamentarios durante el proceso de tramitación, pero este escenario no es muy común, ya que dicho veto tendría que ser aprobado por mayoría absoluta de los Senadores y además como se menciono anteriormente, el Senado se encuentra en una condición de subordinación frente al Congreso, con lo cuál éste tendría la última palabra sobre si el veto del Senado se ratifica o no, por lo tanto dicho ejercicio no es del todo vinculante.

### *Formación de coaliciones y mayorías legislativas*

Cuando hablamos de formación de coaliciones dentro del Sistema Político Español, podemos hacer referencia en primer lugar a la configuración del Congreso de los Diputados, en el cuál se establece que para el entero funcionamiento de este, los diputados deben agruparse en Grupos Parlamentarios, de acuerdo a sus afinidades políticas e ideológicas y para los cuales se establecen un mínimo de integrantes. Frente a este escenario podríamos decir que en algunos casos los partidos políticos,

específicamente en los referentes a los partidos minoritarios que por si solos no están en capacidad de formar un Grupo Parlamentario, deben formar una primera especie de coalición que les permita configurarse como actores dentro del ejercicio legislativo.

Existen situaciones parlamentarias en las que frente a una decisión importante, los partidos realizan un cálculo estratégico que los implica a entrar en el fenómeno coalicional, pero, como se ha señalado, el sistema político español, es un sistema bipartidista donde dos grandes fuerzas acaparan la toma de decisiones, por lo que este escenario se da en el menor de los casos.

El diputado Aranda señala que las coaliciones parlamentarias son consustanciales al sistema parlamentario, esto siempre y cuando el grupo mayoritario no tenga mayoría absoluta en las elecciones, algunas veces hay coalición de gobierno, donde dos o más fuerzas políticas se coaligan y forman una coalición de gobierno, algunas otras veces se dan acuerdos parlamentarios puntuales que por lo general, se van formando a lo largo de la legislatura<sup>72</sup>.

#### *Estructura de oportunidades para el ejercicio de la oposición en el Parlamento*

Dentro de las oportunidades que la oposición parlamentaria posee para hacerse presente en el Congreso, las más utilizadas son los ya comentados procedimientos de control parlamentario, establecidos en el artículo setenta y seis de la Constitución Española, es decir las preguntas parlamentarias, las interpelaciones, las comparecencias ante las comisiones o el pleno, entre otros.

Estos mecanismos constituyen un instrumento constitucional establecido para la totalidad del Congreso, pero la mayoría de las veces es la oposición quien hace un mayor uso de estas herramientas de control para ejercer su rol opositor, ya que siendo el Gobierno el principal actor en la toma de decisiones, corresponde a la oposición hacer un seguimiento constante y puntual de las políticas del Gobierno, realizando una crítica permanente de las mismas y en su caso tratando de modificarlas.

Existen mecanismos extraparlamentarios, los cuáles son utilizados muy frecuentemente por los grupos no oficialistas para ejercer oposición. Señala el Diputado Aranda, en su entrevista, que la mayoría de las veces utilizan como herramienta a los medios de comunicación, esto por que muchas veces la opinión pública se siente más conforme con los titulares de los medios de comunicación que con la actividad parlamentaria, por lo que la oposición se interesa más en generar titulares en los periódicos y en la televisión que en proyectar las cuestiones de control en el parlamento, y de esta manera logran que los temas que les interesan salgan en los medios de comunicación y de esta manera llegan al Congreso y allí se discuten<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Aranda, Elvira. Op. cit.

<sup>73</sup> Aranda, Elvira. Op. cit.

El diputado del PSOE agrega que existe el control de constitucionalidad para paralizar el proceso legislativo como mecanismo para ejercer oposición, pero este se efectúa una vez que la ley se haya publicado y esté en vigor, esto por que existe una presunción de constitucionalidad de lo que hace el Congreso.

Aranda agrega que anteriormente existía en el Sistema Español un recurso previo de inconstitucionalidad, el cuál fue derogado por haberse convertido en un instrumento paralizador del sistema legislativo y convertía además al Tribunal Constitucional en una tercera cámara, es decir, es muy importante la presunción de legalidad de lo que se hace en el Congreso, por lo tanto estos recursos se presentan posterior a la aprobación de las leyes, sin embargo si es un mecanismo usado con frecuencia por la oposición<sup>74</sup>.

#### **IV. Oportunidades de incidencia de la Sociedad Civil en la producción legislativa**

##### ***4.1 Oportunidades top-down***

Los enfoques de arriba hacia abajo se refieren a las formas más tradicionales en que la política pública se entiende desde la perspectiva de la ley, que autoriza los actos de gobierno. Para este caso en específico, que se trata de la incidencia de la sociedad civil, son las oportunidades estructuradas desde los altos estratos del Gobierno hacia la ciudadanía.

En el caso español, los proyectos de ley propuestos por el Gobierno, llevan consigo una consulta previa con algunos grupos de la sociedad civil sobre la elaboración de dicha iniciativa, para esto entonces se realiza un estudio de acuerdo político, de negociación con diferentes sectores, pero estas consultas se realizan previo a que el Consejo de Gobierno apruebe la iniciativa legislativa, por lo que en el proceso, la finalidad de la iniciativa podría cambiar incluyendo lo negociado con los distintos sectores.

En todo caso, la incidencia de la sociedad civil más allá de la participación en las elecciones, funciona más en el nivel informal, o en las estructuras partidarias en la elaboración de proyectos políticos pero no tanto en el nivel parlamentario. A pesar de que existen las comisiones mixtas a lo interno del Congreso, no hay ninguna que trate los asuntos de participación ciudadana y con respecto a la iniciativa popular, ya se menciono la existencia de la misma y sus limitaciones y las consecuencias político sociales que estas traen; este tema también se trata en el apartado a continuación.

##### ***4.2 Oportunidades bottom-up***

La perspectiva de las oportunidades de participación desde la base de la sociedad hasta los últimos escalones de la toma de decisiones señala la importancia de los niveles más bajos de las organizaciones gubernamentales, ya que para la población es más fácil influir en este nivel de gobierno que en las capas superiores más alejadas de la realidad política

---

<sup>74</sup> Ídem.

cotidiana<sup>75</sup>, es decir se refiere a la posibilidad de que sectores de la población incidan en la elaboración de las políticas públicas, potestad que es ejercida en forma casi exclusiva por los altos estratos del gobierno central.

Históricamente, la participación ciudadana en la democracia tradicional tenía sus canales disponibles bastante limitados, de modo que las demandas de la población sólo se podían expresar por medio de las elecciones y los funcionarios electos y en algunas ocasiones mediante grupos de interés, pero con los mecanismo de políticas públicas de abajo hacia arriba se trata de poner énfasis en una participación más directa de la población en las decisiones políticas que le son vinculantes, por lo tanto este enfoque supone que la puesta en práctica de las decisiones políticas debe estar en función de los deseos y capacidades de los niveles inferiores del gobierno y de sus clientes<sup>76</sup>.

Como se había mencionado con anterioridad, la iniciativa legislativa popular amparada por la Constitución Española, es el recurso por excelencia que se encierra bajo esta perspectiva de oportunidades de abajo hacia arriba, es la forma de participación más directa con la que cuenta la población para elevar sus peticiones legislativas.

Se señalo también la existencia del referéndum consultivo como el otro instrumento de incidencia popular, en el cuál la ciudadanía se posiciona como la última instancia de decisión frente a temas de trascendental importancia, pero en el caso español se ha aplicado este instrumento en reducidas ocasiones y con resultados poco alentadores y poco vinculantes.

Otra de las oportunidades que la sociedad civil tiene para la incidencia en la participación legislativa, es la posibilidad de realizar peticiones individuales y colectivas a las Cámaras, por escrito siempre, sobre temas de preocupación popular, pero al ser únicamente recibidas por escrito, limita la presentación directa de manifestaciones ciudadanas. Estas peticiones pueden ser remitidas de las cámaras hacia el gobierno, en cuyo caso, este último se encuentra en la obligación de explicarse sobre su contenido, siempre que las cámaras así lo exijan.

Estos tres mecanismos constituyen los instrumentos de participación que la ciudadanía posee para posicionar sus intereses, son mecanismos entonces que la democracia plantea para asegurar que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a participar en los asuntos públicos.

Pero, a pesar de que ambos recursos gozan constitucionalmente de una gran legitimidad y le brindan al Sistema Político Español un carácter de impulsor de la participación y una aparente posibilidad a la población de ejercer su soberanía de una forma más directa, como hemos observado presentan también una serie de limitaciones. En el caso de la iniciativa legislativa popular, que supone una interposición de iniciativa legislativa por

---

<sup>75</sup> Peters, Guy. *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. *Gestión y política pública*. Volumen IV no. 2. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburg. 1995.

<sup>76</sup> Ídem.

parte de la ciudadanía en temas que sean trascendentales para la misma, pero se le imposibilita a la ciudadanía a referirse sobre reformas constitucionales, leyes orgánicas, especialmente las referentes a la ley electoral, otras referentes a temas tributarios o de carácter internacional o bien relativos a prerrogativa de gracia.

Además, la presentación de esta iniciativa conlleva un proceso bastante extenso y con pocas probabilidades de éxito, por lo que la participación ciudadana en asuntos públicos implica unos grados de compromiso que son casi imposibles de desempeñar por los ciudadanos. Por estas razones, el espíritu democrático se ve traicionado por un sofisticado aparato de participación, que no parece ser accesible para todos y se robustece así la hegemonía de los partidos en la democracia y la clara predominancia del ejecutivo en el sistema.

Todo esto trae como consecuencia un descontento de la ciudadanía por la cosa política y un aumento en esa desafección que ya se tiene por lo público, y por los que lo gestionan, y de esta forma se genera también una completa desmotivación por la participación política que se hace manifiesto en las elecciones generales y el aumento, que con anterioridad se mencionó, en el abstencionismo.

## Abreviaturas utilizadas

BG	Bloque Nacionalista Gallego
CC	Coalición Canaria
CiU	Coalición i Unió
CHA	Chunta Aragonesista
EA	Eusko Alkartasuna
EAJ-PNV	Euzko Alderdi Jeltzalea- Partido Nacionalista Vasco
ENTESA	Coalición Esquerra Unida País Valencia- Izquierda Republicana
ERC	Esquerra Republicana de Catalunya
HB	Herri Batasuna
IC-V	Iniciativa per Catalunya-Verds
ICV-EUIA	Iniciativa per Catalunya-Verds- Esquerra Unida I Alternativa
IU	Izquierda Unida
LOREG	Ley Orgánica del Régimen Electoral General
NA-BAI	Coalición Nafarroa Bai
PA	Partido Andalucista
PP	Partido Popular
PSC-PSOE	Partit dels Socialistes de Catalunya
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
RTVE	Radio televisión Española
UCD	Unión de Centro Democrático
UPN-PP	Unión del Pueblo Navarro- Partido Popular
UV	Unió Valenciana

## Bibliografía

- Aguilera de Prat, Cesáreo R. 1997. *La transición política en España. (1975-1982)*. En: *Política y Gobierno en España*. Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds). Tirant lo Blanch. España.
- Aranda, Elviro. Entrevista realizada al diputado del PSOE por Jean Paul Vargas y Violeta Palavicini en Madrid el 10 de abril de 2007, Madrid - España.
- Crespo, Ismael. 1997. *El Sistema Electoral*. En: *Política y Gobierno en España*. Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds). España.
- Escribano García, Juan José y Ortiz, Pilar. 2006. *Los españoles ante la política y las instituciones de la democracia representativa*. En: *Representación y calidad de la democracia en España*. Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España
- Guerrero Salom, Enrique. 2004. *El Parlamento. Qué es, cómo funciona y qué hace*. Editorial Síntesis S.A. España.
- Méndez, Mónica. *La representación política en España: percepciones de diputados y ciudadanos*. En: *Representación y calidad de la democracia en España*. Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España
- Míguez, Santiago. 1997. La cultura política. En: *Política y Gobierno en España*. Manuel Alcántara y Antonia Martínez (eds). Tirant lo Blanch. España.
- Monedero, Juan Carlos 2002. *La Transición posfranquista a la monarquía parlamentaria*. En: *Sistema Político Español*. José Manuel cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.
- Mota, Fabiola. *¿Hacia la democracia participativa en España? Consenso y discrepancias entre ciudadanos y representantes políticos*. En: *Representación y calidad de la democracia en España*. Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España

- Ninou Guinot, Carmen. 2002. *La formación del Sistema Político Español: evolución política y constitucional* En *Sistema Político Español*. José Manuel cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.
- Peters, Guy. *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. *Gestión y política pública*. Volumen IV no. 2. Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Pittsburg. 1995.
- Ramírez, Manuel. 2006. *Siete lecciones y una conclusión sobre la democracia establecida*. Editorial Trotta S.A. España.
- Reniu Vilamala, Josep María. 2001. *Tesis para optar por el grado de Doctor en Ciencias Políticas: Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Universidad de Barcelona. España.
- Román Marugán, Paloma. *El Gobierno*. En *Sistema Político Español*. José Manuel cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.
- Román Marugán, Paloma. *Los partidos y los sistemas de partidos*. En *Sistema Político Español*. José Manuel cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.
- Rossel, Cecilia. *Sociedad civil y políticas públicas en España: desafíos para la representación y la participación*. En: *Representación y calidad de la democracia en España*. Antonia Martínez (ed). Editorial Tecnos. España
- Sánchez de Dios, Manuel. Las Cortes: el Congreso de los Diputados y el Senado. En: *Sistema Político Español*. José Manuel Cejudo (ed). Mc Graw Hill. España.
- Congreso de los Diputados. *Reglamento del Congreso*. Información tomada de [www.congreso.es](http://www.congreso.es)
- Congreso de los Diputados. *Ley orgánica reguladora de la iniciativa legislativa popular*. Información parcial tomada de <http://www.derecho.com/ley/33086>.
- Ministerio del Interior. *Constitución Española*. Información parcial tomada de [www.constitucion.es](http://www.constitucion.es)
- Ministerio del Interior. *Ley Orgánica del Régimen Electoral General*. Información parcial tomada de [www.mir.es](http://www.mir.es)
- Ministerio del Interior. *Ley Orgánica de Partidos Políticos*. Información parcial tomada de [www.mir.es](http://www.mir.es)
- Página oficial del Partido Socialista Obrero Español. Información parcial tomada de: [www.psoe.es](http://www.psoe.es)
- Página oficial del Partido Popular. Información parcial tomada de: [www.pp.es](http://www.pp.es).

## BALANCE DE SITUACION Y REFLEXION FINAL

*Dra. Violeta Pallavicini*

*Dr. Jean-Paul Vargas*

Luego de 20 años de la firma de los acuerdos de paz en la región centroamericana, por medio de los cuales se puso fin al conflicto armado en el cual se vio envuelta la región, con excepción de Costa Rica, y que permitieron la transición hacia un régimen democrático, Centroamérica se ve enfrentada a nuevos desafíos producto de las tensiones que deben tratar de resolver los estados centroamericanos, al igual que el resto de los países Latinoamericanos. Por un lado, los estados deben desarrollar políticas orientadas a fortalecer el sector competitivo de la economía con el fin de obtener algunos beneficios de la mundialización económica. Por otro lado, deben desarrollar o fortalecer políticas redistributivas orientadas a proteger a los sectores no competitivos.

La resolución de este dilema se debe dar en un contexto democrático, el cual supone la existencia de más actores con capacidad de veto, ampliación de derechos ciudadanos, e intensificación de la lucha política, la cual se manifiesta en la proliferación de partidos y movimientos políticos, y un electorado mucho más diverso y complejo.

En este contexto, los regímenes presidencialistas centroamericanos han debido enfrentar más frecuentemente situaciones de gobierno dividido, lo cual ha incrementado la complejidad de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; así como su capacidad para construir acuerdos políticos necesarios para impulsar las agendas de reforma. Por lo tanto, Centroamérica atraviesa por una coyuntura de reconstrucción de las relaciones entre sociedad e instituciones políticas, que motiva al desarrollo de investigaciones como la que se presenta en esta oportunidad, orientadas a buscar respuesta a las siguientes interrogantes: *¿cuál es el nivel de institucionalización del sistema de partidos en El Salvador y Costa Rica?, ¿qué factores han influido en el agotamiento del sistema bipartidista en Costa Rica?, ¿cómo están enfrentando los presidencialismos de El Salvador y Costa Rica el nuevo escenario de ganador parcial y Congresos multipartidistas?, ¿qué capacidad de influencia efectiva tiene la oposición? ¿qué espacios de participación se ha abierto a la sociedad para la discusión y negociación de las agendas?, ¿existe posibilidad de cooperación interinstitucional en los casos en estudio?, ¿qué enseñanzas se pueden obtener del caso español en materia de mecanismos institucionales de cooperación?*

Para encontrar respuesta a dichas preguntas, el análisis ha partido del supuesto de que las instituciones importan porque a través de ellas se estructuran y definen las reglas del juego, proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de ciertas estrategias. Por tanto, es más factible que se den procesos políticos eficaces y una mejor institucionalidad democrática si:

- Los partidos políticos están institucionalizados y son programáticos

- Los parlamentos cuentan con una sólida capacidad para elaborar políticas
- Los sistemas judiciales son independientes y eficaces
- La administración pública es fuerte y técnicamente competente
- Los colectivos sociales hacen uso efectivo de sus derechos, coordinan y planifican su trabajo de incidencia política de forma responsable y con visión hacia la promoción de un interés general inclusivo y participativo.

Un segundo supuesto es que, el análisis institucional debe realizarse con una perspectiva histórica porque las instituciones no emergen del aire, sino que son el resultado de demandas de grupos y de las características de cada sociedad que van marcando su estilo de toma de decisión. Por lo tanto, la elección de estrategias que realizan los actores responde a una determinada coyuntura crítica y a su percepción de los cursos de acción que están posibilitados o legitimados a llevar a cabo en un contexto histórico particular.

Por lo anterior, los estudios de caso se inician en la década de los ochenta debido a que se generó una coyuntura en la cual los actores estratégicos de ambas sociedades toman decisiones institucionales que alteraron la trayectoria que se venían siguiendo durante los siglos XIX y XX. En el caso Salvadoreño, fue el inicio y fin de un conflicto armado que, producto de los acuerdos de paz, llevó al desarrollo de un sistema democrático con nuevos actores políticos situados en el extremo del espectro ideológico: El FMLN<sup>1</sup> de izquierda y ARENA<sup>2</sup> de derecha. Estos nuevos partidos fueron gradualmente sustituyendo a las antiguas agrupaciones políticas PDC<sup>3</sup> y PCN<sup>4</sup>.

En Costa Rica, por el contrario, se consolida el sistema bipartidista alrededor del PLN<sup>5</sup> y el PUSC<sup>6</sup>, agrupación política formada en 1983 producto de la fusión de los partidos de oposición al PLN<sup>7</sup>. Sin embargo, esta situación fue de corta duración ya que, debido a cambios en el modelo económico a partir de 1995, el cual ahora se orienta hacia la promoción de exportaciones e integración de Costa Rica en la economía mundial, estas dos fuerzas políticas tienden a desarrollar una oferta política similar, lo cual aunado a continuos escándalos de corrupción de figuras políticas prominentes de ambos partidos, lleva al surgimiento de una tercera fuerza política a partir del 2001, el PAC<sup>8</sup>.

Un tercer supuesto fue que, el proceso de toma de decisiones y de construcción de políticas a partir de las iniciativas de ley emitidas por el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo, trasciende las sesiones del Plenario Legislativo. El proceso legislativo implica por naturaleza, un proceso constante de discusión y persuasión entre actores políticos y sociales, donde importan tanto la institucionalidad formal como la informal. Es entonces, el ejercicio parlamentario la expresión representativa del poder ciudadano,

---

<sup>1</sup> Frente “Farabundo Martí” para la Liberación Nacional.

<sup>2</sup> Alianza Republicana Nacionalista.

<sup>3</sup> Partido Demócrata Cristiano

<sup>4</sup> Partido de Conciliación Nacional

<sup>5</sup> Partido Liberación Nacional, creado desde 1951.

<sup>6</sup> Partido Unidad Social Cristiana

<sup>7</sup> Estos partidos fueron: Renovación Democrática, Republicano Calderonista, Demócrata Cristiano y Unión Popular

<sup>8</sup> Partido Acción Ciudadana

en el cual la discusión social se articula en su correlato político a través de los legisladores y los procesos de incidencia que tanto la sociedad civil como los actores económicos tejen sobre estos.

### **Partidos Políticos**

En términos de partidos políticos la investigación determinó que mientras El Salvador cuenta con partidos lo suficientemente arraigados en las preferencias ciudadanas, aunque con débil confianza en ellos (19.4% para el 2006<sup>9</sup>), en Costa Rica, se tiene un sistema de partidos débil, volátil, desalineado y que se ubica en el último lugar de la confianza ciudadana (36% para el 2006%).

Tanto en El Salvador como en Costa Rica, los últimos gobiernos han enfrentado situaciones de gobierno dividido con Congresos multipartidistas; donde predominan tres fuerzas políticas y algunos partidos con representación minoritaria, quienes en la práctica tienden en ocasiones a fungir como partidos bisagra. Tal situación se da a pesar de que en Costa Rica se tiene un sistema de elecciones concurrentes, mientras que en El Salvador se tiene un sistema de elecciones separadas, según lo establecido en la Constitución de 1992.

De acuerdo con la teoría, en un sistema de elecciones concurrentes es más probable que se desarrolle un sistema de presidencialismo unificado debido al “efecto arrastre” o lo que es lo mismo, en elecciones concurrentes el votante tiene menos incentivos para ejercer su voto sincero debido a que los partidos de oposición tienen menos oportunidades de promover temas de campaña diferentes a los del Partido de gobierno. Por el contrario, en elecciones no concurrentes, tienen más oportunidades de dividir su voto, especialmente aquellos votantes cuyas preferencias sinceras se ubican en opciones de centro. Contrario a lo establecido por la teoría, la investigación mostró que el sistema de elecciones no tiene la fuerza suficiente para explicar el comportamiento de los votantes en los presidencialismos salvadoreño y costarricense.

No se pueden obviar otros incentivos derivados de la conjugación entre el sistema de partidos y el sistema electoral, como es por ejemplo la reelección legislativa. La teoría política indica que cuando se faculta la reelección continua, el sistema de incentivos del legislador promedio será fortalecer su carrera política, con lo cual quien determine la nominación de las candidaturas asumirá un control estratégico en el comportamiento legislativo. Si las candidaturas son designadas directamente por las estructuras partidarias habrán mayores posibilidades de obediencia, disciplina y cohesión partidaria y parlamentaria.

De forma contraria, si la reelección continua no es permitida o del todo prohibida, será más posible tener una rotación de los cuadros políticos en los puestos de elección popular. Esto permite la aparición de la figura del ciudadano – político, y genera mayores posibilidades de que actores no tradicionales de la política incursionen en la

---

<sup>9</sup> Según datos del Instituto de Opinión Pública de la Universidad José Simeón Cañas

palestra parlamentaria. Si las candidaturas se definen directamente con las bases político electorales, será más factible contar con legisladores más sensibilizados a los intereses comunales y de los colectivos sociales que a las estructuras y élites partidarias.

En el caso salvadoreño la reelección es continua y aún cuando los candidatos a diputados no tienen por qué estar afiliados a un partido político y pueden ser religiosos, la no afiliación partidista pareciera ir en contra de lo establecido en el artículo 85 de la Constitución Política, pues establece el monopolio partidista del “ejercicio de la representación del pueblo dentro del Gobierno”. Aún cuando este artículo no dice que los candidatos deben ser miembros de partidos para ser elegidos diputados, sí establece que el canal a utilizar para presentar la candidatura son los partidos políticos. Si bien, a título individual como colectivo han habido candidaturas de ciudadanos que no pertenecen a los partidos, estos han tenido que inscribir la misma en una lista de candidatos de algún partido determinado. No obstante, en la praxis de las principales fuerzas partidarias, las élites poseen un amplio dominio y control de la oferta de las candidaturas legislativas, lo cual explica la mayor disciplina partidaria observada en los diputados salvadoreños.

En el sistema político costarricense se destaca la imposibilidad de una reelección legislativa continua. Si bien esta podría ser una crítica a la falta de experiencia y profesionalización parlamentaria, se ha de reconocer que la organización de la Asamblea Legislativa y los equipos técnicos de las respectivas bancadas ayudan a subsanar dicho déficit.

En el caso costarricense es importante destacar dos elementos que parecen estar afectando la composición y funcionamiento de la Asamblea Legislativa. En primer lugar, la reforma al Art. 74 del Código Electoral de 1998, mediante la cual los candidatos a la Presidencia también pueden ser candidatos a diputados. Esta reforma introduce una nueva opción a considerar tanto por los electores como los legisladores costarricenses, y es que si su partido no tiene viabilidad de ganar las próximas elecciones presidenciales, su candidato presidencial sí podría tener alguna posibilidad de ganar un escaño en el Congreso. Por lo tanto, si sus planteamientos políticos son lo suficientemente atractivos y diferentes a los partidos con mayor viabilidad de ganar la presidencia, le puede generar los suficientes votos para llegar al Congreso.

Así por ejemplo, en el caso costarricense, el “quiebre del voto” en las últimas campañas electorales (1998,2002,2006) sólo puede ser explicado analizando la coyuntura por la que ha atravesado el país, la cual ha estado marcada por escándalos de corrupción, reformas económicas, las cuales han intentado modificar la intervención del Estado en la economía<sup>10</sup> y negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana, que profundiza la modernización del sector

---

<sup>10</sup> En especial, se ha tratado desde 1998 abrir a la competencia instituciones públicas que gozan de mucha confianza ciudadana gracias a su buen desempeño en términos de servicio y gestión, tal es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, institución pública responsable de la energía y telecomunicaciones del país. Así como las reformas al sector salud, en especial a la Caja Costarricense del Seguro Social, que han llevado al desarrollo de servicios en una mezcla público-privado. También, en materia social destaca la modificación al Sistema de Pensiones para convertirlo en un sistema mixto.

competitivo sin dejar muy claro cómo se lograra el equilibrio entre lo económico y lo social que ha caracterizado el régimen de bienestar costarricense. Es por tal razón, que los votantes han expresado sus preferencias sinceras en opciones de partidos a los cuales no consideraban tener mayores posibilidades de éxito en las elecciones de nivel presidencial.

Un segundo elemento fue que, para las elecciones del 2002 los partidos tradicionales PLN Y PUSC, decidieron modificar el sistema de elección interna de sus candidatos a diputados, con el fin de hacerlo más democrático. Para tal fin, las candidaturas fueron producto de elecciones internas de cada partido, en contraposición al tradicional método de designación por la Asamblea del Partido y elección directa del candidato presidencial de los puestos más importantes. Como resultado de lo anterior, en la gestión parlamentaria 2002-2006 se observó una mayor relajación de la disciplina parlamentaria, lo cual aunado a una situación de gobierno dividido dificultó grandemente las relaciones interinstitucionales. Producto de lo anterior, para las elecciones del 2006, con el fin de reforzar la disciplina, los partidos tradicionales decidieron volver a los antiguos sistemas de elección de candidatos, y en el caso del recién formado Partido Acción Ciudadana, utilizar la capacitación y suscripción por parte de candidatos de códigos de ética.

En términos de polarización ideológica en el sistema de partidos, los casos muestran diferencias importantes que sólo pueden ser explicadas por la coyuntura histórica por la cual han atravesado El Salvador y Costa Rica. En el primer caso, se evidencia una polarización entre la izquierda, representada por el FMLN y la derecha representada por ARENA. Por el contrario, en el caso costarricense se observa una consolidación de una orientación centro-derecha, representada por el PLN y PUSC, el cual ha logrado la colaboración de un grupo político emergente de derecha, el Movimiento Libertario, para impulsar en el Congreso iniciativas de reforma económica. En el otro lado, se ubica el centro-izquierda representado por el PAC.

### **Relaciones Interinstitucionales**

El desarrollo de gobiernos divididos obliga a una mayor cooperación al interior del Congreso y entre instituciones, especialmente cuando presenciamos dicho fenómeno en presidentes con débiles poderes legislativos constitucionales.

En materia de cooperación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, El Salvador ha tenido mayores éxitos que Costa Rica. Tal y como se ha planteado en el estudio de caso, las dos fuerzas políticas más importantes, el FMLN y ARENA han logrado desarrollar alianzas con los otros grupos parlamentarios para hacer avanzar su agenda. En el caso de ARENA, ésta ha logrado establecer alianza con el PCN, para lograr la mayoría necesaria. Por el contrario, el FMLN ha sido menos exitoso en esta materia.

En Costa Rica, la negociación entre los distintos partidos representados en el Congreso ha sido muy coyuntural, alrededor de temas específicos. Además, esta negociación se ha visto afectada por el bajo nivel de disciplina partidaria que han mostrado los diputados,

especialmente en el 2002, período en el cual hubo el mayor nivel de deserción de diputados de sus respectivas bancadas.

Otro elemento que pareciera atentar contra la cooperación interpartidaria en el caso costarricense, es la percepción ciudadana de que los “pactos” entre partidos no son en beneficio del interés general, especialmente si estos se desarrollan entre los partidos que han sido tradicionalmente fuerte en Costa Rica, el PLN y el PUSC. Esto podría explicarse, en parte, por el alejamiento de los partidos de las demandas ciudadanas, la cual se evidencia en los diferentes temas de agenda que se manejan en las agendas de los partidos (institucionales) y las agendas de la sociedad (sistémica).

A pesar del surgimiento de una tercera fuerza importante, la oposición ha tenido una influencia limitada, esto debido a la fragmentación existente al interior de la oposición lo cual le ha permitido al partido de gobierno formar coaliciones post-electorales con algunos de dichos partidos. Como producto de dichas negociaciones, se ha distribuido el control del Directorio Legislativo y algunas comisiones legislativas. También, se ha negociado el nombramiento de algunos puestos fuera del gabinete.

De esta forma se destaca el valor que posee la oposición parlamentaria minoritaria que asume un rol de partido bisagra, pues encierra la capacidad de colocar temas estratégicos en la agenda del Poder Ejecutivo a efecto de condicionar la aprobación de la agenda política de éste. Asimismo, estos partidos bisagra pueden radicalizar sus posiciones a favor de la principal fracción de oposición y provocar una eventual parálisis legislativa, con lo cual el Poder Ejecutivo tendrá que negociar con la oposición parlamentaria mayoritaria o minoritaria, siempre y cuando: a) la primera tenga intenciones de abrirse a una negociación, b) sus votos sean fundamentales, y c) los costos de transacción sean menores que la oposición legislativa minoritaria – partidos bisagra –.

Otro elemento importante a destacar en el caso costarricense, es que la nueva dinámica de gobierno dividido ha influenciado la modificación de parte de las reglas del juego legislativo, concretamente la modificación del reglamento interno de la Asamblea, para evitar que la oposición haga un uso inadecuado de su poder de veto. Un ejemplo concreto es la modificación en cuanto al número de mociones que pueden ser presentadas a un proyecto de Ley y el uso de la palabra por parte de los diputados, esto último con el fin de no retrasar hasta el infinito la toma de decisiones.

A pesar de lo anterior, los casos muestran que los niveles de conflicto interinstitucionales (Presidente-Asamblea) han sido relativamente bajos, esto si tomamos en consideración que el Presidente ha hecho poco uso del veto para forzar la cooperación de la Asamblea. En el caso costarricense, es importante apuntar el papel que ha jugado la Sala Constitucional como mediador de conflictos entre ambos poderes, gracias a las siguientes funciones: i) resolver consultas de constitucionalidad de proyectos de ley a petición de un número no menor de diez diputados, ii) resolver conflictos de competencia constitucional entre los poderes del Estado, incluido el Tribunal Supremo de Elecciones, y iii) control de constitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al Derecho Público.

### **Incidencia de la Sociedad en el Proceso Legislativo**

En materia de espacios para la incidencia de la sociedad civil, Costa Rica muestra mayores progresos que El Salvador en términos de institucionalización formal, al crear la figura de la Iniciativa Popular y el Referéndum, este último será utilizado por vez primera el próximo 7 de octubre para decidir el futuro del Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos y República Dominicana.

Asimismo, la institucionalidad parlamentaria salvadoreña presenta complicaciones fundamentales en cuanto al acceso a la información por parte de la ciudadanía, aún cuando tienen una amplia oficina para esos asuntos. La información de fácil acceso tiende a ser comunicados de prensa legislativos o incluso referencias a leyes aprobadas, pero difícilmente a bases de datos que permitan una confrontación entre iniciativas de ley y leyes aprobadas, seguimiento de mociones o cualquier otro aspecto capaz de sistematizar y analizar la gestión propiamente parlamentaria.

De la investigación, se hace evidente la necesidad de seguir perfeccionando el funcionamiento de estos espacios de participación, en especial el desarrollo y acceso de información con respecto a los resultados de las votaciones, modificaciones a los proyectos de Ley, y rendición de cuentas por parte del Legislativo.

### **Enseñanzas del caso español en materia de relaciones interinstitucionales**

La capacidad de evolución y adaptación de la institucionalidad parlamentaria en los presidencialismos analizados ha asumido un mayor protagonismo, conforme ha habido un incremento del pluralismo político partidario; siendo ello más sensible en la actual situación política de Costa Rica. Asimismo, se desprende que el parlamento, en su accionar cotidiano, constituye una fuente de legitimidad de la gobernabilidad democrática, dada la capacidad de éste en sumar o sustraer consensos sociales al gobierno.

Éste auge de pluralismo político conlleva a cuestionar la capacidad del diseño institucional de los presidencialismos salvadoreño y costarricense para asegurar las garantías de las minorías, es decir la posibilidad de asegurar una participación adecuada en los debates, independientemente de los resultados de las votaciones subsecuentes. Como bien ha quedado claro en el análisis del sistema parlamentario español, su ingeniería contempla diversos incentivos para la construcción de coaliciones, los cuales trascienden el sistema de gobierno y se encuentran también en el sistema electoral y en su sistema de partidos políticos.

Aún así en España no solo es común que cuando se carezca de una mayoría parlamentaria dominante, se logren establecer coaliciones de gobierno, sino también acuerdos parlamentarios puntuales. Esta última figura tiende a ser de interés cuando se analiza

desde la realidad de los presidencialismos costarricense y salvadoreño, pues en ambos casos – en el segundo más que en el primero – es la opción real para articular mayorías y lograr una aprobación de la agenda legislativa.

Si bien es cierto, son múltiples las causas y condiciones que determinan las realidades propias de cada sistema presidencialista analizado, no se puede obviar que aún con la polarización ideológica existente en El Salvador, sus partidos políticos se encuentran más sensibilizados y apropiados de la importancia de lograr acuerdos políticos<sup>11</sup>, en contraposición con una subcultura política partidaria costarricense, en la cual algunos partidos políticos solo han experimentado la necesidad de acuerdos en grandes temas de la agenda o específicamente ante la necesidad de articular mayorías calificadas para aprobar reformas constitucionales.

Al retornar de nuevo al caso español se puede mencionar que la incidencia política desde los colectivos sociales se inicia antes de la formulación de la iniciativa legislativa, sea porque el mismo gobierno opta por abrir canales de diálogo o consulta, como también por una razón de análisis del cálculo estratégico de los grupos de presión: *“incidir desde la identificación del problema y la formulación de la política pública”*. Aún cuando en El Salvador como en Costa Rica podemos identificar múltiples experiencias de incidencia desde los colectivos sociales, lo cierto es que la mayoría de los casos las presiones se inician una vez que el tema se encuentra en la agenda legislativa o en discusión en una comisión determinada.

En España la incidencia de los colectivos sociales se focaliza más hacia los partidos políticos que a un legislador en particular, y cuando la iniciativa llega al parlamento gran parte del conflicto social ha sido canalizado, aunque bien puede resurgir o ser utilizados los argumentos por la oposición parlamentaria como una vía de presión en el debate.

Al ver esta realidad y entenderla desde la dinámica de los presidencialismos centroamericanos analizados notamos profundas diferencias, pues mientras algo parecido ocurre en El Salvador, donde las presiones se focalizan más hacia los líderes del partido político o en su caso los líderes de las bancadas, en el caso costarricense tiende a ser dispersa, confusa e incluso contradictoria. La razón de estas diferencias tan marcadas son los escasos niveles de disciplina y cohesión partidaria y parlamentaria en el sistema político costarricense.

En cuanto a la institucionalidad parlamentaria española destacan a efectos de esta investigación tres rasgos esenciales e interesantes que guardando las distancias de los respectivos sistemas políticos tienden a ser de gran utilidad para los presidencialismos analizados: **a)** la participación ciudadana, **b)** las juntas de portavoces y **c)** las consultas de constitucionalidad.

---

<sup>11</sup> Por las características propias del sistema de gobierno, el sistema electoral y el sistema de partidos ya presentadas, y de las cuales sobre sale la elección separada entre la papeleta presidencial y la papeleta legislativa.

Sobre el primer aspecto, se ha determinado que el parlamento español posee pocos espacios institucionalizados de participación ciudadana – referendo y la iniciativa legislativa popular –. No obstante se destaca una fuerte vocación por la apertura de procesos de consulta, sean estos con las bases partidarias o electorales, como con sectores determinados de la sociedad civil, aún cuando a lo interno del sistema de partidos políticos se pueden identificar diversos niveles de democratización interna en la selección de líderes, la selección de candidatos y la definición del proyecto político.

La pregunta entonces *¿requiere realmente el parlamento español mayores espacios institucionalizados de participación ciudadana?* La respuesta pareciera ser que estos espacios son valiosos pero no protagónicos, pues el ejercicio real de los mismos es hacia el gobierno, o bien en un segundo nivel hacia la construcción de acuerdos en la formulación de la ley – especialmente cuando no existe una mayoría parlamentaria dominante –.

Esto deja en evidencia que la incidencia política en España es fundamental hacerla sobre el Gobierno, pues éste es quien controla la agenda parlamentaria, afianzando entonces lo que Tsebelis exponía cuando indicaba que en los sistemas parlamentarios quien controla la agenda es el Gobierno, mientras que en los sistemas presidencialistas la agenda es controlada por el parlamento. La correlación es simple, en el caso español el Gobierno cuenta con una mayoría o coalición que le da estabilidad y por tanto su agenda política elaborada estratégicamente evitará erosionar los apoyos y colaboraciones generadas.

En El Salvador la fuerte disciplina partidaria y cohesión aseguran un fuerte control de la agenda legislativa, no sólo sobre los grandes temas de la agenda política sino sobre todo el quehacer parlamentario. Mientras que en Costa Rica el valor estratégico sobre el control de la agenda tiende a ser cada vez más un elemento medular en el ejercicio de la incidencia política, pues la falta de mayorías legislativas por parte del partido en gobierno, las precarias condiciones de estabilidad de las coaliciones coyunturales e incluso la débil disciplina partidaria y parlamentaria, ello aunado a una escasez de incentivos institucionalizados de cooperación interpartidaria, dan como resultado procesos conflictivos y polémicos en la definición, manejo y aprobación de la agenda legislativa.

Esta realidad nos lleva al segundo punto de análisis pertinente la junta de portavoces. En el sistema parlamentario español es un órgano diferente a la presidencia y a la mesa, es un ente eminentemente político, cuyas motivaciones son de carácter político. Su existencia se debe a la importancia que los grupos parlamentarios han adquirido en el quehacer legislativo actual, siendo su reglamentación reflejo de un proceso de institucionalización de una cultura y tradición legislativa, como lo eran las relaciones entre el Presidente de la Cámara con los jefes de los grupos legislativos.

Como bien lo menciona Paloma Requejo son los portavoces quienes forman el grueso de la junta, hace que aquí más que nunca se plantee la necesidad de asegurar que la junta de portavoces con independencia de su estructura y de que en ella cada uno defienda con argumentos más políticos que jurídicos los intereses de su grupo, y con ello pueda

cumplir las funciones que reglamentariamente se le confieren para coordinar y programar el trabajo parlamentario.

Asimismo, como bien nos indicó el diputado Dr. Elviro Aranda del Partido Socialista Obrero Español, la junta de portavoces tiene una relevancia política canalizadora de los conflictos internos legislativos, pues en ella se determina el orden del día como el cronograma de trabajo. Asimismo se destaca que la convocatoria de la junta de portavoces, si bien corresponde al presidente, éste lo puede hacer *motu proprio* o a instancia de las minorías, incluso a solicitud de la quinta parte de diputados, siendo sus decisiones adoptadas en función del criterio de voto ponderado – *artículo 39 del Reglamento del Congreso de los Diputados* –.

El requisito del voto ponderado tiende a ser entonces coherente con la composición y naturaleza jurídica de la Junta de Portavoces, cuyas decisiones han de responder a la representatividad concreta de sus integrantes y han de reflejar, por tanto, la diferencia entre mayorías y minorías. Si el valor del voto de todos sus miembros fuese igual, esta institución no expresaría en sus decisiones la correlación existente entre las diversas fuerzas que componen el Congreso.

A diferencia del caso español, en los presidencialismos analizados encontramos profundas diferencias en cuanto a la existencia de un ente institucionalizado que canalice la participación de los jefes de fracción, con especial sensibilidad a los derechos de las minorías.

Producto del realineamiento partidario que se experimenta en Costa Rica, principalmente a finales de la década de los años noventa, genera amplias transformaciones en la institucionalidad parlamentaria, ejemplo de ello lo constituye el actual artículo 36 del Reglamento Interno, el cual determina que corresponde a los Jefes de Fracción elaborar el orden del día del capítulo de primeros debates, el cual estará constituido por un mínimo de quince proyectos para debate<sup>12</sup>. Las fracciones tendrán derecho de incluir, en el orden del día, los proyectos de su interés, en proporción al número de diputados que representan en la integración total de la Asamblea. Para estos efectos, se utilizará el sistema de redondeo a la unidad entera más próxima. En todo caso, toda fracción tendrá el derecho de que se le incluya, al menos, un proyecto de su interés<sup>13</sup>.

La alteración del orden del día por admisibilidad en el caso costarricense, indica que el orden del día podrá ser alterado, pero las mociones que tengan ese propósito sólo serán de recibo en los siguientes casos: (a) cuando lo soliciten dos o más Jefes de Fracción que juntos representen por lo menos a treinta y ocho diputados, (b) cuando así lo demande no

---

<sup>12</sup> Modificado mediante Acuerdo N° 5020, del 9 de noviembre de 1999

<sup>13</sup> Los asuntos contenidos en el orden del día se conocerán según el orden que acuerden los Jefes de Fracción que juntos representen, al menos, a treinta y ocho diputados. Tramitados los proyectos de este orden del día, se procederá nuevamente a otra definición conforme a las reglas precedentes. Cuando no hubiere acuerdo de los Jefes de Fracción para elaborar el orden del día, los asuntos se conocerán en la forma en que se encuentren consignados en la Agenda Parlamentaria.

menos de la mitad de los Jefes de Fracción, debidamente acreditados, (c) cuando así lo soliciten diez diputados de dos o más fracciones<sup>14</sup>.

Al compara dicha ingeniería con el caso español, es claramente visible un status quo a favor de las mayorías legislativas –de gobierno y principal fracción de oposición–, inexistencia real del derecho de las minorías parlamentarias, inexistencia de cronogramas de trabajo legislativo, y lo más interesante aún la no institucionalización de la junta de portavoces a pesar de existir de forma práctica.

En el caso salvadoreño la potestad en la construcción de la agenda legislativa recae en la Junta Directiva, que para el caso costarricense sería el Directorio legislativo y en el español la mesa. Ente constituido por la presidencia legislativa y otros cargos de elección del plenario, los cuales responden a la práctica a una relación de fuerzas y acuerdos dependiendo los niveles de fragmentación legislativa.

La Junta Directiva según el artículo 12 del Reglamento Interior tiene que elaborar la propuesta de agenda de cada sesión de la Asamblea, la cual se dará a conocer anticipadamente y deberá contener, en su caso, el extracto de los dictámenes que presentan las comisiones, las iniciativas de ley y las solicitudes, que por escrito, se presenten, cuya resolución corresponda a la Asamblea. La correspondencia y los dictámenes deberán ser presentados con debida antelación a la convocatoria de la sesión de la Junta Directiva.

El artículo 67 de dicho Reglamento agrega que establecido el quórum y realizados los llamamientos, la Presidencia someterá a la aprobación de la Asamblea la propuesta de agenda presentada por la Junta Directiva, la cual podrá ser enmendada por la Asamblea, únicamente al inicio de la sesión y a propuesta de algún Diputado o Diputada. Por tanto, el caso salvadoreño muestra menores niveles de institucionalización formal de espacios que generen incentivos de diálogo y cooperación interpartidaria, más allá de lo estrictamente contemplado en la organicidad legislativa – trabajo en comisiones, trabajo parlamentario, relaciones personales entre los parlamentarios –.

En la práctica éste mecanismo más el valor de la disciplina partidaria, le faculta al Poder Ejecutivo: a) un amplio margen de control sobre la agenda, y b) una construcción de agenda que es fácilmente de cumplir y llevar a cabo. Mientras que para el caso costarricense: a) el control casi exclusivo del Poder Ejecutivo sobre la agenda es

---

<sup>14</sup> La moción de alteración del orden del día es de orden y se conocerá inmediatamente después del informe de correspondencia, excepto cuando en el Plenario esté en trámite un proyecto de modificación al Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, en cuyo caso esa moción se conocerá en el capítulo de asuntos relativos al régimen interior de la Asamblea Legislativa. La alteración del orden del día requerirá el voto favorable de dos terceras partes de los diputados presentes (art. 38). Sobre lo resuelto cabrá el recurso de revisión, en cuyo caso no se admitirá ninguna discusión, salvo la explicación del recurrente, hasta por un plazo de cinco minutos. El orden del día no se podrá alterar, en más de dos ocasiones, en perjuicio del proyecto que ocupa el primer lugar. La alteración del orden del día surtirá efecto en la sesión siguiente a su aprobación y los asuntos correspondientes se tramitarán, de conformidad con el orden modificado hasta su resolución final, pero, en todo caso, después del capítulo correspondiente a la suspensión de derechos y garantías (art. 39).

únicamente factible en períodos de sesiones extraordinarias – cuando la responsabilidad de la convocatoria de la agenda recae en el Poder Ejecutivo –, y b) las agendas parlamentarias en Costa Rica difícilmente son aprobadas de forma rápida, con lo cual el orden del día lo pueden constituir una amplia fila de proyectos, de los cuales los 15 priorizados son producto de arreglos interparlamentarios.

Estas diferencias en el control de la agenda y nivel de institucionalización de los arreglos políticos nos lleva al tercer rasgo que nos permitimos traer a colación: las *consultas constitucionales*.

En el sistema parlamentario español la consulta de constitucional es posterior a la aprobación de la ley, es decir hay una presunción de constitucionalidad del legislador. La Constitución Española señala en su artículo 162 que se encuentran legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad, el Presidente del Gobierno, el Defensor del Pueblo, 50 Diputados, 50 Senadores, los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas.

En el caso costarricense la consulta de constitucionalidad tiende a ser sensible, pues las y los legisladores pueden interponerla una vez aprobada la iniciativa de ley en primer debate. Para ello se requiere un número no menor de diez diputados para realizar una consulta no preceptiva. La consulta no preceptiva en el caso costarricense deberá formularse en memorial razonado, con expresión de los aspectos cuestionados del proyecto, así como de los motivos por los cuales se tuvieren dudas u objeciones sobre su constitucionalidad. Los diputados deberán remitir copia del memorial a la Presidencia de la Asamblea, para comunicarle que ha sido formulada consulta sobre determinado proyecto.

Esta situación genera en la práctica un recurso accesible para aquella oposición que logre obtener las 10 firmas legislativas para bloquear la agenda del Poder Ejecutivo. Situación similar a la que experimentó el sistema político español cuando la consulta de constitucionalidad se hacía antes de aprobarse la ley, convirtiendo al Tribunal Constitucional en una especie de tercera cámara<sup>15</sup>. En el sistema político salvadoreño las consultas de constitucionalidad se da hasta que la ley sea aprobada y tiende su uso a ser poco frecuente en comparación con la práctica política costarricense.

Esta investigación ha dejado en evidencia que los diseños institucionales son importantes, pero los mismos adquieren connotaciones propias a partir de contextos históricos. La ingeniería del sistema es fundamental, pero más aún las capacidades de los operadores políticos – sociales para desenvolverse en dichos contextos. Se ha señalado también los vacíos de arquitectura institucional capaces de ofrecer un derecho de la minoría en un control parlamentario y legislativo responsable, entendiendo el primero como la acción de fiscalización hacia el Poder Ejecutivo, y al segundo sobre las dinámicas propias del Parlamento.

---

<sup>15</sup> Según explicó el diputado Dr. Elviro Aranda.

En aspectos de forma, los presidencialismos analizados han mostrado deficiencias que explícita o implícitamente reflejan problemas de modernización institucional, por ejemplo el acceso a la información segmentada y especializada en El Salvador. Por el fondo es claramente visible la falta de una subcultura parlamentaria proclive a la construcción de coaliciones políticas, en entornos en los cuales los partidos bisagras asumen posiciones estratégicas.

Si bien se ha señalado la necesidad de contar con incentivos de cooperación interpartidaria, como entre los partidos políticos y los colectivos sociales, aún se requiere de un análisis con mayor detenimiento y reflexión, pues quizás el tema en cuestión no es sólo si existen o no incentivos de cooperación hacia el Poder Ejecutivo, sino la posibilidad de estar frente a un sistema de incentivos formales o informales de no cooperación con el Poder Ejecutivo, respondiendo a un cálculo electoral, a una oposición obstruccionista o simplemente a una falta de visión política y una agenda propia.

Mientras que lo analizado desde el caso español evidencia que los incentivos de cooperación son aspectos transversales del régimen político, es decir sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno, tanto a nivel formal e informal. En los sistemas presidencialistas analizados y en términos generales, los posibles incentivos de cooperación tienen a ser principalmente del sistema de partidos, en menor medida provocados por el sistema electoral y de forma precaria en el sistema de gobierno, donde también es fácilmente identificables incentivos para la no cooperación con el Poder Ejecutivo.

De no adoptarse reformas coyunturales o estructurales capaces para crear adecuados sistemas de incentivos para las conductas cooperativas entre los agentes políticos, la propensión hacia el antagonismo y recreación de las luchas electorales pondrán en riesgo la estabilidad institucional. Sin embargo *¿cómo superar esta tendencia por las coaliciones parlamentarias coyunturales que reflejan una fragmentación social con preferencia a la política hecha sobre temáticas específicas – “issue politics” – y por tanto a la consolidación de una fragmentación y dispersión del proceso decisional legislativo?*

A pesar de todas estas realidades no se puede obviar que en el caso de los sistemas presidencialistas de El Salvador y Costa Rica, el déficit de mayorías legislativas por parte del partido gobernante genera un desafío favorable para la democracia, puesto que da la posibilidad de lograr un adecuado modelo de separación y complementariedad de poderes constitucionales, en el cual las instituciones deberán ser flexibles y adaptables a estas realidades, reflejándose en políticas públicas más inclusivas, deliberativas y participativas.

En el panorama constitucional contemporáneo el partido mayoritario no sólo “reina y gobierna de hecho”, sino también “de derecho”, merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado. Esta entronización se ha producido, esencialmente, en las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de éstos entre sí y sus

relaciones con los ciudadanos. Los casos paradigmáticos de normas que han propiciado el “reinado y gobierno jurídico” de ese partido son las leyes electorales y los reglamentos parlamentarios, aunque su protagonismo se ha visto reforzado a través de diferentes disposiciones jurídicas, especialmente las que regulan la organización y financiamiento de los partidos y las que articulan la designación de los miembros de instituciones de extracción no política (Presno 2000, pp. 230 – 231)<sup>16</sup>.

La definición de gobierno dividido, desarrollada en esta investigación ha intentado superar como núcleo conceptual un umbral analítico restringido prioritariamente a la aritmética parlamentaria, es decir, únicamente a la cantidad de escaños de la fracción oficialista versus los escaños obtenidos por la oposición parlamentaria, y concentrar su análisis en el entendimiento de las implicaciones posibles dadas por esta reconfiguración de las relaciones de poder en el seno parlamentario – posterior al proceso electoral –, como a los aspectos de disciplina y cohesión intrapartidarios e interpartidarios.

La constitución de gobiernos divididos no implica que durante todo el período constitucional – administración del partido en gobierno – la tendencia sea el conflicto y la confrontación con máxima expresión en la parálisis institucional – *gridlock* –, pues el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo se encontrarán – como se ha definido en el transcurso de esta investigación – en juegos de mutua dependencia donde converge “*el obstruccionismo de la mayoría con el obstruccionismo de las minorías*”.

---

<sup>16</sup> Presno Linera, Miguel Á. 2000 “*Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*”. Editorial Ariel Derecho, España.

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

**Fundación Carolina**

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto-4º piso  
Edif. Germania  
28003 Madrid  
[informacion@fundacioncarolina.es](mailto:informacion@fundacioncarolina.es)

**CeALCI**

C/ Guzmán el Bueno, 133-5º dcha  
Edif. Britannia  
28003 Madrid  
[cealci@fundacioncarolina.es](mailto:cealci@fundacioncarolina.es)